

**Grundlagen und Bedeutung
der Décrets-lois
im französischen Verfassungsrecht**

Dissertation

vorgelegt

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Johannes Gutenberg - Universität zu Mainz

von

Dieter A. Rückert, Gerichtsreferendar

1960

Grundlagen und Bedeutung
der Décrets-lois
im französischen Verfassungsrecht

Dissertation

vorgelegt
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Johannes Gutenberg - Universität zu Mainz

[nton] von
Dieter A. Rückert, Gerichtsreferendar



Referent: Prof. Dr. H. Armbruster

Korreferent: Prof. Dr. P. Schneider

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Februar 1960

Datum des Diploms 27. JULI 1960

INHALTSÜBERSICHT:

	Seite
Inhaltsverzeichnis	3— 4
Literaturverzeichnis	5— 7
Vorwort	9—12
I. Teil: Allgemeine Einführung	12—26
I. K a p i t e l : Wesen und Arten der Décrets-lois	12—26
1. Abschnitt: Die Eingliederung der Décrets-lois in die Funktionsbereiche des Staates	12—15
2. Abschnitt: Die Eingliederung der Décrets-lois in die Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte sowie ihre Begriffsbestimmung	16—24
3. Abschnitt: Die „echten“ und die „unechten“ Décrets-lois	25—26
II. Teil: Die Décrets-lois im Rahmen parlamentarischer Befähigungen	26—50
I. K a p i t e l : Die Beteiligung der Exekutive an der staatlichen Normsetzung	26—29
1. Abschnitt: Die Mitarbeit der Exekutive an der Entstehung von Gesetzen des gesetzgebenden Organs	26—27
2. Abschnitt: Die Normsetzung der Exekutive mittels der Verordnungsgewalt	27—28
3. Abschnitt: Die erweiterte Normsetzung der Exekutive in Ausnahmesituationen mittels Décrets-lois	28—29
II. K a p i t e l : Die Praxis der parlamentarischen Befähigungsgesetze	29—50
1. Abschnitt: Die Gründe für das Erscheinen der parlamentarischen Befähigungsgesetze	29—32
2. Abschnitt: Die chronologische Entwicklung und die gesetzgeberischen Bereiche der parlamentarischen Befähigungen und der Décrets-lois	32—50

	Seite
III. Teil: Die Systematik der Befähigungsverfahren der Exekutive sowie die Versuche ihrer Rechtfertigung	50—75
I. K a p i t e l: Die Verfahren der Befähigung der Exekutive	50—62
1. Abschnitt: Die Verfahren der parlamentarischen Befähigung	50—56
2. Abschnitt: Die Exekutive bedient sich ohne parlamentarische Befähigung der Normsetzung mittels Décrets-lois	57—62
II. K a p i t e l: Die Rechtsnatur der Befähigung und ihr Verhältnis zur Verfassung	62—75
1. Abschnitt: Die Rechtsnatur der parlamentarischen Befähigung	62—71
2. Abschnitt: Die Vereinbarkeit der Befähigungen und der Décrets-lois mit den Verfassungen Frankreichs der III. und IV. Republik	71—75
IV. Teil: Die Kontrollmöglichkeiten für die Décrets-lois	76—83
1. Abschnitt: Die politische Kontrolle der Décrets-lois	76—79
2. Abschnitt: Die richterliche Kontrolle der Décrets-lois	79—83
V. Teil: Zusammenfassung	83—86
VI. Teil: Nachwort	86—88

Literaturverzeichnis:

I. Lehrbücher und Monographien

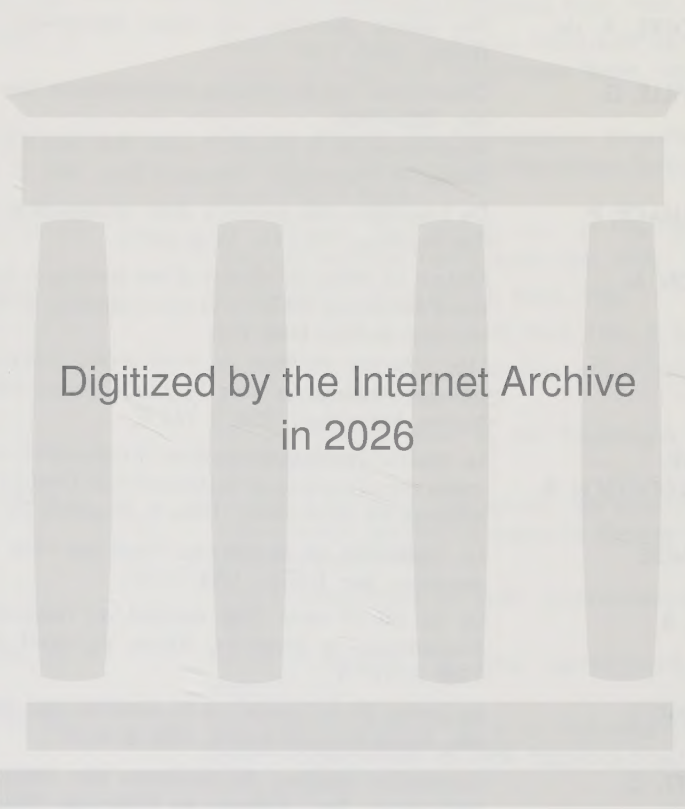
- ALIBERT, R. Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris, 1926.
- BALLREICH, H. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, „Wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten“, Frankfurt/M., 1952, S. 325–372.
- BARTHÉLEMY, J. Précis de droit constitutionnel, Paris, 1938, 4. Aufl.
- BARTHÉLEMY ET DUEZ Traité de droit constitutionnel, Paris, 1933, 2. Aufl.
- BARTHÉLEMY ET RIVERO Cinq ans de réformes administratives, Paris, 1938.
- BONNARD, R. Précis de droit public, Paris, 1939, 5. Aufl.
Précis de droit administratif, Paris, 1935, 2. Aufl.
- CARRE DE MALBERG Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris 1920: I. Bd., Paris 1922: II. Bd.
- DABIN, J. Doctrine générale de l'Etat, Brüssel – Paris, 1939, 1. Aufl.
- DUGUIT, L. Manuel de droit constitutionnel, Paris 1923, 4. Aufl.
- ESMEIN, A. Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 8. Aufl., überarbeitet von Nézard, 1927: I. Bd., 1928: II. Bd.
- FORSTHOFF, E. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Bd., München-Berlin, 1956, 6. Aufl.
- GIRAUD, E. La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif, Paris, 1938.
- GOGUEL, F. Das französische Regierungssystem, ins deutsche übersetzt von Zieburg, 2 Bände, Köln und Opladen, 1957.

- HOLSTEIN Die Theorie der Verordnung im franz. und belg. Verwaltungsrecht, in Bonner Festgabe für E. Zitelmann, 1923.
- HAURIOU, M. Précis de droit constitutionnel, Paris 1929, 2. Ausg.
- JÈZE, G. Les principes généraux du droit administratif, Paris, 4 Bände: 1925–1936, 3. Ausg.
- LAFERRIÈRE, J. Manuel de Droit Constitutionnel, Paris, 1947, 2. Ausg.
- LUDWIG, W. Regierung und Parlament im Frankreich der IV. Republik, Beiträge zum öffentlichen Recht, Würzburg, 1956, 3. Buch.
- LÜCKING, W. Die Grundlagen der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Beiträge zum öffentlichen Recht, Würzburg, 1955, 2. Buch.
- MIGNON, M. La pratique des décrets-lois et les principes généraux du Droit public, thèse Lille, 1938.
- MOREAU, F. Le règlement administratif, Paris, 1902.
- ROLLAND, L. Précis de droit administratif, Paris, 1934, 5. Aufl.
- RUSU, D. Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875, thèse, Bordeaux, 1942.
- SOUBEYROL, J. Les décrets-lois sous la 4^e République, thèse, Bordeaux, 1955.
- TINGSTEN, H. Les pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la Grande Guerre (1914/18), Paris, 1934.
- VEDEL, G. Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris, 1949.
- WALINE, M. Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1955, 6. Aufl.
- WALINE, M. Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958, Revue du Droit Public, 1959, S. 699 ff.
- ZIEBURA - GOGUEL Das französische Regierungssystem, Köln und Opladen, 1957.

II. Artikel in Zeitschriften

- ARTUR Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions, Revue du droit public, 1900, Bd. XIII., S. 214 ff., 470 ff., Bd. XIV, S. 34 ff., S. 236 ff., 436 ff.

- BERTHÉLEMY, H. Le pouvoir réglementaire du Président de la République, *Revue politique et parlementaire*, 1958, Bd. XV, S. 5, 322 ff.
- CHAPUS, R. La loi d'habilitation du 11 juillet 1953, *Revue du droit public*, 1953, S. 954 ff.
- DONNEDIEU DE VABRES Décrets-lois et pouvoirs réglementaires d'après la loi du 17 août 1948, *Rec. Dalloz*, 1949 / 1/5.
- LAUBADÈRE, A. de Des pleins pouvoirs aux demi décrets-lois, *Rec. Dalloz*, 1952 / 1/35.
- MALLEVILLE, G. Observation sur la réforme administrative, *Rec. Dalloz*, 1953 / 1/57.
Application de la loi du 17 août 1948 (art. 6 und 7), *Etudes et Documents, Conseil d'Etat*, 1954, S. 56 ff.
- MARCILHACY, P. De l'équilibre des pouvoirs dans la République, *Revue Politique*, 1956, Nr. 19, S. 577 ff.
- MIGNON, M. Nature et effets juridiques d'une technique législative d'exception, mais d'utilisation répétée: le décret-loi, *Rec. Dalloz*, 1948, 1/31.
Une création continue du droit public français: le pouvoir réglementaire de l'exécutif, *Revue administrative*, März/April 1950, S. 144 ff.
- MIRKINE-GUETZEVITSCH, B. Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre, *Annuaire de l'institut international de droit public*, 1936, S. 75 und S. 78.
- MORANGE La réalisation de la réforme fiscal par voie réglementaire, *Rec. Dalloz*, 1948, 1/177.
- PINTO, R. La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, *Revue du droit public*, 1948, S. 517 ff.
- ROLLAND, L. Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois, *Revue du droit public*, 1924, S. 42 ff.
- SCHMITT, C. L'évolution récente du problème des délégations législatives, *Rec. d'études en l'honneur d'Ed. Lambert*, Bd. II und III: 1920, Bd. I: 1921.
- WALINE, M. A propos des „pleins pouvoirs“, l'année politique, française et étrangère, 1933, S. 405 ff. (Fasc. 4).
- WOLFF, B. Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz, *A. ö. R.* 1952/53, Bd. 78, S. 194 ff.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Vorwort

Zahlreiche französische Regierungen der III. und der IV. Republik wurden im Normsetzungsbereich mittels Décrets-lois tätig. Diese besondere Art der Normsetzung bildet nicht nur bei dem Parlament, bei der Rechtsprechung und der rechtswissenschaftlichen Lehre, sondern auch bei dem französischen Volk in seiner Gesamtheit einen wesentlichen Streitpunkt in der staatspolitischen Auseinandersetzung.

Der Kern dieser Auseinandersetzung liegt zunächst in der Frage nach der Rechtsnatur der Décrets-lois und der Vereinbarkeit der ihnen zugrunde liegenden Befähigungen¹⁾ mit der französischen Verfassung unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung als unerlässliches Prinzip jedes demokratischen Rechtsstaates.

Wesensbegründendes Element der Décrets-lois in Bezug auf ihre Rechtsnatur ist der Umstand, daß sie, basierend auf einer parlamentarischen Befähigung, als Akte der Exekutive wie Verordnungen erlassen werden und die sonst nur Gesetzen zukommende Fähigkeit besitzen, frühere, vom Parlament erlassene Gesetze aufheben oder abändern zu können.

Dieses letzte Wesensmerkmal, frühere Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können, um an deren Stelle Décrets-lois treten zu lassen, gab den Anlaß zu heftigen Diskussionen. Es wurde hierin ein Verstoß gegen die Verfassungsvorschrift des Art. 13 der Verfassung von 1946 gesehen, wo es heißt²⁾:

„Nur das Parlament erläßt die Gesetze“.

„Es ist nicht befugt, dieses Recht zu übertragen“.

1) Die Bezeichnung „Befähigung“ statt der Übersetzung „Ermächtigung“ für die sog. „habilitation“ wird entsprechend Ziebur – „Das französische Regierungssystem“, Ziebur-Goguel, Köln 1957, S. 87 – auch in dieser Arbeit allein verwendet. Es soll damit der Ausdruck „Ermächtigungsgesetz“ vermieden werden, wenn von den sog. „lois d'habilitations“ die Rede ist. Denn die Erinnerung an das „Ermächtigungsgesetz“ Hitlers vom 23. März 1933 führt in Deutschland zwangsläufig dazu, mit diesem Begriff totalitäre Tendenzen zu verbinden. Diese Gedankenverbindung soll jedoch für die sog. lois d'habilitation Frankreichs während der III. und IV. Republik vermieden werden, da sie, wie wir sehen werden, nicht generell zu trifft.

2) In der III. Republik Frankreichs wird das gleiche aus dem Artikel 1 der Verfassung von 1875 gefolgert: „Die gesetzgebende Gewalt wird von den beiden Kammern ausgeübt: dem Abgeordnetenhaus und dem Senat“.

Anders als in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Exekutive gemäß Artikel 80 GG zum Erlaß von gesetzesvertretenden Verordnungen¹⁾ befähigt werden kann, wenn auch für dieses Normsetzungsverfahren der Regierung ganz bestimmte, die Gewaltenteilung respektierende Regeln zu beachten sind, ist es in Frankreich mangels einer gleichartigen Verfassungsvorschrift nach dem strengen Wortlaut des Art. 13 der Verfassung von 1946 überhaupt nicht möglich, eine Art gesetzesvertretender Verordnungen im Einklang mit dieser Verfassung im französischen Mutterland zu erlassen²⁾. Dieser strengen Verfassungsvorschrift stand jedoch das dringende Bedürfnis nach einer Ausweitung der Normsetzungsbefugnis der Exekutive in Krisenzeiten gegenüber, das über die gesetzesabhängigen Verordnungen hinaus der Regierung die Möglichkeit für den Erlaß von gesetzesvertretenden Verordnungen eröffnen sollte.

Aus diesem Grunde versuchten immer wieder sowohl die Rechtsprechung als auch die rechtswissenschaftliche Lehre durch verschiedene Theorien diese strenge und starre Vorschrift des Art. 13 der Verfassung zu überbrücken. Man war sich dabei immer, teils offen, teils im geheimen, darüber einig, daß der starre Wortlaut des Gesetzes (Art. 13) ein unüberwindbares Hindernis darstellte, das eine allseits befriedigende und überzeugende Lösung durch theoretische Konstruktionen verhinderte.

Dennoch gab es im Frankreich der III. und IV. Republik kaum eine Regierung, die nicht auf Grund einer Befähigung, nicht selten sogar einer Blankobefähigung, diese grundsätzlich mit der Verfassung unvereinbaren Décrets-lois erließ.

Das Interesse des französischen Volkes an den Décrets-lois hat seine Ursache darin, daß diese in fast alle Lebensbereiche eines jeden französischen Staatsbürgers eingreifen können, wobei noch erschwerend ins Gewicht fällt, daß sie meist unpopuläre Maßnahmen zum Inhalt haben, die bei einem Teil der Bevölkerung stets auf heftigen Widerspruch stoßen. Es sei hier nur auf verschiedene Alkoholversteuererhöhungen mittels Décrets-lois hingewiesen. Aber, so könnte man meinen, welchen Unterschied macht es, ob nun eine derartige Steuererhöhung mittels Décrets-lois durch die Exekutive oder mittels einfacher Gesetze durch die Legislative ergehen, da im Endeffekt die Maßnahme als die gleiche bestehen bleibt.

Diesem Argument wird jedoch von Franzosen entgegengehalten, daß ihnen bei der Ausübung ihres Wahlrechts die Möglichkeit gegeben sei, gegen unbeliebte Maßnahmen der Legislative zu opponieren, indem sie die für ein solches Gesetz verantwortlichen Parteien bzw. deren Abgeordnete nicht wieder zu

¹⁾ A. ö. R., Bd. 78, B. Wolff, S. 194 ff.

²⁾ Die Ausnahme hierzu für die französischen Gebiete in Übersee seien hier von der Erörterung zunächst ausgeschlossen.

wählen brauchten, während, wenn die Maßnahmen von der Regierung mittels Décrets-lois ausgehen, sie gegen deren Schöpfer kein direktes Mittel haben, um ihrem Unwillen gegenüber diesen unliebsamen Maßnahmen Ausdruck verleihen zu können. Indirekt könnten sie sich zwar im Rahmen der Wahlen gegen die Parlamentarier wenden, die der Befähigung zugestimmt haben, auf deren Grundlage die Décrets-lois beruhen, jedoch würden sich die Parlamentarier nachträglich nicht selten, und manchmal vielleicht nicht zu Unrecht, hinter der Ausrede verschanzen, die Exekutive habe den Rahmen der Befähigung in unzulässiger Weise erweitert, dieselbe also mißbraucht.

Diese Art der Beweisführung der Parlamentsabgeordneten für ihre Unschuld an unpopulären Maßnahmen sei ganz besonders dann zu beobachten, wenn der Termin neuer Parlamentswahlen herannahe.

Die kritischen Stimmen, die in Frankreich in dieser Richtung laut wurden, dürfen in ihrer Berechtigung nicht unterschätzt werden. Denn, bergen die Décrets-lois, besonders wenn sie auf Blankobefähigung beruhen, nicht die Gefahr in sich, daß sich das Parlament auf diese Weise bei unpopulären Maßnahmen seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk, von dem es gewählt wurde, zu entziehen sucht? Und wird damit nicht gleichzeitig das Vertrauen des Volkes in die parlamentarische Demokratie geschwächt, wenn nicht gar zerstört?

Es wäre heute und an dieser Stelle verfrüht, die Konsequenz für diese zumindest subjektiv vom französischen Volk empfundene Vertrauenskrise zur parlamentarischen Demokratie in dem überwältigenden Wahlerfolg von de Gaulle zu erblicken, der, wie es scheint, die parlamentarische Demokratie durch eine vom Volk getragene Alleinherrschaft zu ersetzen wünscht. Die Ereignisse in den letzten Jahren in Frankreich sollten deshalb den Parlamentariern ein Warnzeichen dafür sein, daß man mit dem Vertrauen des Volkes in einem demokratischen Staatsgebilde nicht spielen sollte.

Wenn sich über die Grenzen Frankreichs hinaus zahlreiche ausländische Autoren – Juristen, Politiker und Journalisten – mit diesem im französischen Verfassungsrecht besonders gearteten Phänomen der Décrets-lois beschäftigen¹⁾, so wohl deshalb, weil sich in fast allen Demokratien eine ähnliche Entwicklung der Ausweitung der Exekutivgewalt vollzogen oder angebahnt hat, die im Hinblick auf eines der Grundelemente der Demokratie, nämlich die Gewaltenteilung, neue verfassungsrechtliche Probleme aufwirft, deren Lösung für die Zukunft von ausschlaggebender Bedeutung sein kann.

1) So z. B. H. Tingsten (Schweden) in: „Les pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la Grande Guerre“; aus dem Schwedischen ins Französische übersetzt von Söderlindh, Paris 1934. C. Angelescu (Rumänien) in „Decretele-legi sub regimul Statutului din 1864“, Arhiva de drept public, Iasi (Rumänien), Nos 2-4, 1939. Carl Schmitt (Deutschland), „L'évolution récente du problème des délégations législatives“, Recueil d'études en l'honneur d'Ed. Lambert, Bd. II u. III, 1920, Bd. I, 1921. E. Crosa (Italien) „La dottrina de la delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico“, rivista di diritto pubblico, 1927, S. 306 ff.

Der Umstand, daß in der deutschen juristischen Literatur eine umfassendere Würdigung der Décrets-lois nicht vorliegt, soll die Beschreibung ihrer Entwicklung rechtfertigen und dem deutschen Leser die Problematik ihrer Existenz im Bereiche des französischen Verfassungsrechts der III. und IV. Republik vor Augen führen.

I. Teil: Allgemeine Einführung

I. Kapitel: Wesen und Arten der Décrets-lois.

1. Abschnitt: Die Eingliederung der Décrets-lois in die Funktionsbereiche des Staates.

Das Wesen der Décrets-lois tritt sichtbar zutage, wenn man sie in einen Funktionsbereich des Staates eingliedern will.

Ausgangspunkt hierfür sind die drei klassischen Funktionsbereiche des Staates, die im französischen Recht unter dem Sammelbegriff „les fonctions étatiques“¹⁾ umrissen sind. Sie zerfallen in:

- die gesetzgebende Funktion,
- die Regierungs- und Verwaltungsfunktion,
- die rechtsprechende Funktion.

Diese Eingliederung kann jedoch nur dann sinnvoll vorgenommen werden, wenn feststeht, in welchem Verhältnis die drei staatlichen Funktionsbereiche im Frankreich der III. und IV. Republik zueinander stehen, d. h., ob sie dem Prinzip der Gewaltenkonzentration oder dem der Gewaltenteilung unterliegen.

Das Prinzip der Gewaltenkonzentration findet seinen Ausdruck darin, daß ein staatlicher Funktionsträger der Inhaber aller staatlichen Funktionen ist, d. h. er die gesetzgebende, die regierende und die rechtsprechende Funktion innehat. Das hat in der Regel jedoch nicht zur Folge, daß dieser eine Inhaber aller staatlichen Funktionen dieselben auch allein ausübt; denn er kann die einzelnen Funktionsbereiche an verschiedene, voneinander unabhängige Organe übertragen. Allerdings behält er sich vor, in jeden dieser drei Bereiche jederzeit eingreifen zu können.

¹⁾ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Bd. II, 1922, S. 1 ff.; L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 4e ed., 1923, S. 155 ff. und 197 ff.; R. Bonnard, *Précis de droit public*, Paris 5e ed., S. 12 ff.; J. Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 2e ed. 1933, S. 138 ff.; Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris Bd. 1, 8e ed., 1927, S. 493 ff.; M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 2e ed., 1929, S. 347 ff.; J. Dabin, *Doctrines générales de l'Etat*, Bruxelles, Paris, 1939, S. 236 ff.; Artur, *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions*, *Revue du droit public*, 1900, Bd. XIII, S. 214 ff., 470 ff., und Bd. XIV, S. 34 ff., S. 236 ff. und S. 436 ff.

Die Aufteilung der staatlichen Funktionsbereiche an drei verschiedene Organe hat hier nur den Zweck, deren alleinige Inhaber zu entlasten. Es ist also eine rein arbeitstechnische Aufteilung¹⁾).

Diese Form der Aufteilung ist in der Regel bei absoluten Monarchien oder bei Diktaturen zu finden²⁾). Ihre Folge ist, daß der einzelne Staatsbürger dem alleinigen Inhaber aller Hoheitsfunktionen auf Gedeih und Verderb ausgeliefert ist, ohne irgendeinen Schutz gegen Willkürakte desselben bei einem anderen Organ zu besitzen.

Der Gewaltenkonzentration steht die Gewaltenteilung gegenüber, bei der die drei staatlichen Funktionsbereiche nicht auf einen Funktionsträger vereint sind, sondern sich auf drei verschiedene, voneinander unabhängige Organe verteilen.

Die strenge Durchführung dieser Form der Funktionsteilung hat sich jedoch in der Praxis als unzureichend erwiesen³⁾). Im Laufe der Zeit entwickelte sich deshalb ein Zusammenwirken der Funktionsträger untereinander unter Beibehaltung gegenseitiger Unabhängigkeit.

Ziel der Verteilung der drei staatlichen Funktionsbereiche auf drei verschiedene, voneinander unabhängige Organe ist der möglichst weitgehende Schutz des einzelnen Staatsbürgers gegenüber den mit staatlicher Macht ausgestatteten Funktionsträgern des Staates.

Das Zusammenwirken der staatlichen Organe untereinander – unter Beibehaltung ihrer gegenseitigen Unabhängigkeit – hat den Zweck, die Durchführung gemeinsamer staatlicher Aufgaben reibungslos zu gestalten, die Arbeit in der Weise zu erleichtern, daß anfallende Probleme im Staat beschleunigt einer befriedigenden Lösung zugeführt werden können.

Dieses letztgenannte „gemilderte“ Prinzip der Gewaltenteilung findet seinen praktischen Niederschlag in den parlamentarischen Demokratien, in denen das Volk einen wirksamen Schutz vor dem Machtmißbrauch eines staatlichen Funktionsträgers sucht, und die Funktionsträger ihrerseits zusammenwirkend das Wohl des gesamten Volkes im Auge haben sollen, wenn sich ihnen gemeinsame Aufgaben stellen.

Welchem Prinzip unterliegen nun die Verfassungen der III. und IV. Republik Frankreichs?

¹⁾ R. Bonnard, *Le droit et l'Etat dans la doctrine nationale socialiste*, S. 124 und S. 226 ff.

²⁾ R. Bonnard, s. o., S. 121 ff.; W. Jellinek, *Le droit public de l'Allemagne en 1934*, *Revue du droit Public*, 1935, S. 351.

³⁾ D. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1923, S. 160.

Eine ausdrückliche Vorschrift, in der die Gewaltenteilung zum Verfassungsgrundsatz erklärt ist, enthält keine der beiden Verfassungen. Jedoch ist die Verteilung der drei staatlichen Funktionsbereiche auf drei verschiedene, voneinander unabhängige Organe gewährleistet: Der Träger der Gesetzgebungsgewalt ist das Parlament (Art. 1 der Verfassung von 1875, Art. 13 der Verfassung von 1946), die Exekutivgewalt geht von der Regierung aus, und das Organ der rechtsprechenden Gewalt liegt in den Händen der unabhängigen Gerichte.

Für das Zusammenwirken der Organe untereinander sei hier das Verhältnis der Exekutive zu der Legislative im wesentlichen hervorgehoben.

Die Exekutive beteiligt sich an der gesetzgebenden Funktion des Parlaments in zweifacher Form:

1. Sie wirkt mit bei der vorbereitenden Ausarbeitung der Gesetze, über die dann das Parlament abstimmt.
2. Sie wird im Rahmen ihrer Verordnungsgewalt für die Legislative normsetzend tätig.

Hiermit wurden in kurzen Zügen die Funktionsbereiche des Staates sowie ihr Verhältnis zueinander – soweit es für diese Arbeit von Interesse ist – in Frankreich der III. und IV. Republik umrissen. Nunmehr gilt es, die Décrets-lois in dieses System einzugliedern. Nach dem in Frankreich geltenden Prinzip der Gewaltenteilung, wie es oben beschrieben wurde, müssen die Décrets-lois nur einem Funktionsbereich des Staates zuzuordnen sein, hier also, da es sich um Normsetzungsakte handelt, entweder der Exekutive (bei Verordnungen) oder der Legislative (bei Gesetzen).

Bei dieser Einordnung der Décrets-lois in einen Tätigkeitsbereich des Staates ist es zweckmäßig, zunächst ihre materiellen, sodann ihre formellen Wesensmerkmale zugrunde zu legen.

a) Bei Zugrundelegung ihrer materiellen Wesensmerkmale:

Die Décrets-lois haben entsprechend den gesetzesabhängigen Verordnungen, die übrigens die einzige Art von Verordnungen sind, wie sie die Verfassung der III. und IV. Republik zulassen, weil nur damit das Prinzip der Gewaltenteilung hinreichend gewährleistet sei, „Gesetzescharakter“ (caractère de loi), d. h. sie sind gegenüber jedermann verbindlich wie Gesetze. Da diese Wirkung allen Verordnungen und Gesetzen wesensmäßig innewohnt, führt dieses Merkmal dazu, daß die Décrets-lois in dieser Hinsicht funktionell weder allein dem Bereich der Exekutive noch dem der Legislative zugeordnet werden können.

Neben dem sogenannten „Gesetzescharakter“ besitzen die Décrets-lois „Gesetzesqualität“ (qualité de loi), d. h. sie können Gesetze, die zu einem früheren

Zeitpunkt vom Parlament erlassen worden sind, aufheben oder abändern, ohne daß dies in denen ihnen zugrunde liegenden Befähigungen ausdrücklich unter Hinweis auf ein abzuänderndes Gesetz erklärt zu sein braucht. Es treten also an Stelle der früheren Gesetze die *Décrets-lois*.

Diese Fähigkeit der *Décrets-lois*, in Kraft befindliche, frühere Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können, ist im Frankreich der III. und IV. Republik den Verordnungen wesensmäßig nicht eigen, sondern sie ist nach den Verfassungen Frankreichs (Art. I der Verfassung von 1875; Art. 13 der Verfassung von 1946) den Normen, die von dem gesetzgebenden Organ ausgehen, allein zugedacht, weil das Gesetz, das rangmäßig über den Verordnungen steht, grundsätzlich nur durch Gesetz, nicht aber durch nieder-rangigere Verordnungen aufgehoben werden darf.

Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen, müssen die *Décrets-lois* funktionell dem Bereich der Legislative zugeordnet werden, obwohl sie tatsächlich von der Exekutive ausgehen.

b) Bei Zugrundelegung ihrer formellen Wesensmerkmale:

Das Verfahren der Ausarbeitung der *Décrets-lois* entspricht dem der Ausarbeitung von (gesetzesabhängigen) Verordnungen.

Die Form ihrer Publikation im „*Journal Officiel*“¹⁾ erfolgt in der gleichen Weise, wie bei den gesetzesabhängigen Verordnungen, d. h. sie rangieren unter dem Abschnitt „*Décrets, Arrêtés et Circulaires*“.

Es kann damit zusammenfassend festgestellt werden, daß die eindeutige Eingliederung der *Décrets-lois* nach ihrem materiellen Wesensgehalt in nur einen der drei Funktionsbereiche des Staates nicht möglich ist, vielmehr ihre Zugehörigkeit zum Funktionsbereich der Exekutive einerseits und der Legislative andererseits gerade ihr Wesen ausmacht. Demgegenüber gehören sie nach ihren formellen Wesensmerkmalen eindeutig in den Bereich der Exekutive. Die Tatsache, daß die *Décrets-lois* ihren Wirkungen nach einmal dem Bereich der Legislative, zum anderen dem Bereich der Exekutive zuzuordnen sind, ist ein Anzeichen ihrer Disharmonie mit dem verfassungsmäßig geltenden Prinzip der Gewaltenteilung in Frankreich; denn nach diesem Prinzip dürften die *Décrets-lois*, da sie von der Exekutive ausgehen, nur die Wirkungen entfalten, die mit der regulären Verordnungsgewalt (gesetzesabhängigen Verordnungen) der Exekutive vereinbar sind, sie dürften jedoch nicht Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern können. Diese Doppelnatur der *Décrets-lois*, die ihre funktionelle Eingliederung in nur einen Tätigkeitsbereich des Staates verhindert, wird in ihrer Problematik große Teile dieser Arbeit durchziehen, so auch den folgenden Abschnitt, der sich mit der Einordnung der *Décrets-lois* in die Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte beschäftigt wird.

1) Das „*Journal Officiel*“ entspricht dem Bundesgesetzblatt in der Bundesrepublik Deutschland.

2. Abschnitt: Die Eingliederung der Décrets-lois in die Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte, sowie ihre Begriffsbestimmung.

Die Eingliederung der Décrets-lois in die Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte sowie ihre Begriffsbestimmung erfordern zunächst eine kurze Voruntersuchung, die feststellt, was generell unter einem staatlichen Normsetzungsakt, speziell unter dem Gesetz und der Verordnung zu verstehen ist. Der Normsetzungsakt ist eine Kundgebung des Normsetzungsorgans, die darin besteht, allgemeine und unpersönliche Rechtssätze mit verbindlichem und gebieterischem Charakter zu formulieren¹⁾.

Innerhalb dieser Normsetzungsakte gibt es graduelle Unterschiede, d. h. eine Norm ist höherwertiger als die andere, die höherwertige ist in der Regel auch stärker als die andere.

Die Wertigkeit einer Norm ist davon abhängig, von wem sie ausgeht, in welcher Form sie ergeht, unter welchem Verfahren der Ausarbeitung sie entstanden ist.

Ausschlaggebend für alle Normen sind zunächst die Organe, von denen sie ausgehen; sie geben ihnen ihre Stellung in der Hierarchie der Normsetzungsakte.

Aus den vorgenannten Kriterien hat sich eine feststehende Rangfolge der verschiedenen Arten von Normsetzungsakten entwickelt, die hier in großen Zügen umrissen werden soll.

Die Rangordnung lautet: höchste Norm ist das Verfassungsgesetz, ihm folgt das einfache Gesetz, an letzter Stelle steht die Verordnung.

Das Verfassungsgesetz :

Die Verfassungsnormen werden von einem ganz speziellen Organ, der „Verfassungsgebenden Versammlung“ („constituante“), festgelegt. Die Constituante ist kein ständiges Organ im Verfassungssystem Frankreichs der III. und IV. Republik, sondern sie tritt, vom Volk gewählt, nur dann zusammen, wenn das zuvor geltende Verfassungssystem zerbrochen ist. Nach Ausarbeitung der Verfassung durch die verfassungsgebende Versammlung und ihre Bestätigung durch ein Referendum löst sich die verfassungsgebende Versammlung wieder auf. Später notwendig erscheinende Änderungen der Verfassung werden durch die Parlamente vorgenommen. Jedoch ist für ein derartiges Änderungsverfahren ein im Vergleich zum einfachen Gesetz erschwertes Verfahren festgelegt, um der Verfassung als höchstem Gesetz eine besondere Stabilität zu verleihen²⁾.

¹⁾ Bonnard, Précis de droit administratif, 3e ed., S. 63.

²⁾ J. Laferrière, Manuel de Droit Constitutionnel, 2e ed. 1947, S. 946 ff.

Den Verfassungsgesetzen sind alle anderen Normsetzungsakte untergeordnet. Die Unterordnung aller anderen Normen unter die Verfassungsgesetze entspringt dem Willen des Souveräns, hier des französischen Volkes. Seinen besonderen Ausdruck findet dieser Wille darin, daß der Souverän, der nach der Auflösung der Constituante das Parlament zu seinem Beauftragten bestimmt hat, es sich selbst bzw. seinen Beauftragten (den Abgeordneten des Parlaments) erschwert, die einmal festgelegten Verfassungsgesetze wieder aufzuheben, indem er in der Verfassung hierfür das eine Änderung derselben erschwerende Verfahren verankerte.

Diese von der Constituante ausgehenden Verfassungsnormen regeln neben den Persönlichkeits- und anderen Rechten und Pflichten des einzelnen Staatsbürgers die Aufgaben der einzelnen staatlichen Organe, so wie sie im vorangehenden Abschnitt aufgezeigt wurden, sowie das Verhältnis dieser Organe untereinander.

Das einfache Gesetz:

Das einfache Gesetz geht von einem ständigen Gesetzgebungsorgan aus, das die verfassungsgebende Versammlung hierfür vorgesehen hat: dem Parlament.

Die Gesetze, die von dem Parlament ausgehen, haben rechtsbegründenden und unbedingten Charakter, d. h. die zu regelnde Materie bedarf keiner früheren Gesetzgebung, auf die sich die Gesetze berufen müßten, und sie ist von keiner anderen Autorität abhängig, sowohl ihrem Ursprung als auch ihrer Form nach. Allerdings müssen die einfachen Gesetze die Grundsätze der Verfassung respektieren, was aus der Vorrangstellung des Verfassungsgesetzes gegenüber dem einfachen Gesetz folgt: „Die Verfassungsgesetze müssen über die Akte des Gesetzgebungsorgans dominieren“¹⁾.

Eine Begrenzung der Normsetzungsbereiche für das Parlament etwa durch eine Mindestzuständigkeit der Exekutive im Rahmen der reglementierenden Gewalt, ist in den Verfassungen Frankreichs der III. und IV. Republik nicht vorgesehen. Vielmehr kann das Parlament zu jedem Zeitpunkt die Regelung jeder Materie unmittelbar durchführen. Jedoch kennt auch die französische Verfassung – wie die deutsche – eine Mindestzuständigkeit des Gesetzgebers, die ihren Ausdruck in den verfassungsmäßig verankerten „Gesetzesvorbehalten“ findet, wonach gewisse Materien durch Gesetz, und nur durch dieses, geordnet werden sollen²⁾. Hierzu gehören in Frankreich kraft Gewohnheitsrecht die Eingriffe in die persönliche Freiheit und das Vermögen, was in den

¹⁾ Carré de Malberg, a. a. O., S. 326 ff., 575.

²⁾ G. Vedel, a. a. O., S. 496, III, A.: „Les matières réservées à la loi... ne peuvent être réglées que par une loi.“

Präambeln unter Hinweis auf die Erklärung der Menschenrechte von 1789 geschieht¹⁾, das Streikrecht sowie die weiteren in den Verfassungen ausdrücklich vorbehaltenen Gebiete, als da sind: das Wahlrecht (Art. 4 der Verfassung von 1946), die Dauer jeder Assemblée, das Verfahren ihrer Wahl, die Bedingungen der Wählbarkeit und das System der Wahlausschüsse und der Inkompatibilität (Art. 6), der Haushalt und das Verfahren der Haushaltsberatung (Art. 16), die Amnestie (Art. 19), die Satzung des Conseil Economique (Art. 25), die Autorisation zum Abschluß bestimmter Verträge (Art. 27), die Organisation der Haute Cour und das Verfahren vor derselben (Art. 59), verschiedene Fragen, die die Union Francaise betreffen (Art. 66/73/74/75/77/78/79/80), die Wahl bestimmter Mitglieder des Conseil supérieur de la magistrature (Art. 82), die Organisation der Gerichtsbarkeit (Art. 84) sowie die Organisation der Territorialkörperschaften (Art. 86 und 89).

In diesen Bereichen darf also laut Verfassung eine Regelung mittels Verordnung nicht getroffen werden, vielmehr müssen alle staatlichen Normen, die diese Gebiete berühren, durch Gesetze des Parlaments festgelegt werden. Es sei jedoch schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß dennoch nicht wenige Décrets-lois in die eigentlich nur dem Parlament vorbehaltenen Gebiete normsetzend eingedrungen sind²⁾.

Die Verordnung:

Die Verordnungen sind Normsetzungsakte, die von der Exekutive ausgehen. Während der III. Republik übte der „Président de la République“ die Verordnungsgewalt aus. Gesetzliche Grundlage hierzu war Art. 3 der Verfassung von 1875, worin ihm das Recht zugesprochen wurde, Vorschriften allgemeiner Art zu erlassen, die die Gesetze des Parlaments konkretisieren und ihre Ausführung sichern sollten. Ihm stand die sogenannte „pouvoir réglementaire général“ zu, während den Ministern über den Président de la République nur die sogenannte „pouvoir réglementaire spécial“, also eine ressortumgrenzte Verordnungsgewalt, zugebilligt wurde.

In der IV. Republik ist die Verordnungsgewalt dem Ministerpräsidenten (le président du Conseil des ministres) übertragen worden. Die Zuweisung der Verordnungsgewalt an den Ministerpräsidenten ist in Art. 47 der Verfassung von 1946 enthalten mit der Maßgabe, „qu'il assure l'exécution des lois“. Die Verordnungen, die von ihm ausgehen, müssen gemäß Art. 47, Abs. 4 der Ver-

1) Vgl. Art. 7, 8, 9, 10, 11 der „Déclaration des droits de 1789“.

2) Wenn es auch von Interesse ist, inwieweit die Décrets-lois in Normsetzungsbereiche eingreifen, die dem Parlament allein vorbehalten sind, so kommt es bei der Qualifizierung der Normsetzungsakte als Décrets-lois hierauf nicht an. Denn Décrets-lois sind unabhängig davon, ob sie in die dem Parlament vorbehaltenen Gebiete eingreifen oder nicht, im französischen Verfassungsrecht als solche zu betrachten, allein durch ihre Fähigkeit, in Kraft befindliche Gesetze des Gesetzgebungsorgans aufheben oder abändern zu können.

fassung von 1946 von dem für die zu regelnde Materie zuständigen Fachminister gegengezeichnet werden. Gemäß Art. 54 der Verfassung von 1946 kann der Ministerpräsident seine Verordnungsgewalt auf einen seiner Minister übertragen: „Le président du Conseil peut déléguer ses pouvoirs à un ministre.“

Das formelle Wesensmerkmal der Verordnungen, von der Exekutive auszugehen, findet seine Ergänzung durch die materiellen Wesensmerkmale derselben. Nach letzteren sind die Verordnungen Normen allgemeiner und unpersönlicher Art, die den Regeln des Gesetzes untergeordnet sind.

Die Unterordnung der Verordnung unter das Gesetz besteht darin, daß jeder Verordnung zunächst ein Gesetz des Parlaments zugrunde liegen muß, mit dessen Inhalt sie völlig in Einklang steht¹⁾.

1) Die Ausführungen Ballreichs a. a. O., S. 330, letzter Absatz, sind m. E. mißverständlich, wenn darin gesagt wird: „Alle nicht dem Gesetzgeber vorbehaltenen Gebiete sind der reglementierenden Gewalt der Exekutive zugänglich, die insoweit selbständig zu handeln vermag. Da aber die Reglementierungsbefugnis endet, wenn die Legislative sich der Materie annimmt und ein Gesetz erläßt, und nun die Exekutive nur noch Maßnahmen ergreifen kann, die mit dem Gesetz nicht im Widerspruch stehen, und die sich aus der ihr eigenen Funktion ergeben, für die Durchführung des Gesetzes zu sorgen, . . .“

Der Satz Ballreichs, „alle nicht dem Gesetzgeber vorbehaltenen Gebiete sind der reglementierenden Gewalt der Exekutive zugänglich, die insoweit selbständig zu handeln vermag“, läßt zunächst zwei Auslegungsmöglichkeiten offen:

1. In den Gebieten, in denen laut Verfassung ein Gesetzesvorbehalt nicht ausgesprochen ist, ist die Exekutive im Rahmen der bestehenden Gesetze des Parlaments zum Erlaß von Verordnungen befugt.
2. In den Gebieten, in denen laut Verfassung ein Gesetzesvorbehalt nicht ausgesprochen ist, kann die Exekutive „selbständig handeln“, d. h. sie kann jegliche Maßnahmen ergreifen, so auch Verordnungen erlassen, solange in den zu regelnden Gebieten ein Gesetz des Parlamentes nicht vorliegt.

Hätte Ballreich seine Ausführungen so gemeint, wie sie unter 1.) dargelegt sind, so würden sie voll und ganz dem französischen Staatsrecht entsprechen. Jedoch lassen einige Formulierungen des zitierten Absatzes darauf schließen, daß Ballreich die Auffassung unter 2.) als ein für Frankreich geltendes Prinzip ansieht. Denn wenn er sagt, daß die Exekutive – nachdem das Parlament ein Gesetz in der fraglichen Materie erlassen hat – „nur noch Maßnahmen ergreifen kann, die mit dem Gesetz nicht in Widerspruch stehen, und die sich aus der ihr eigenen Funktion ergeben, für die Durchführung der Gesetze zu sorgen . . .“, so meint er doch damit, daß, solange die Legislative in dieser Materie kein Gesetz erlassen hat, die Exekutive mangels desselben „selbständig zu handeln“ vermag, d. h., ohne Gesetz Verordnungen oder sonstige Maßnahmen erlassen könne.

Ballreich stützt seine Feststellung in dieser Richtung auf ein Zitat von Vedel (a. a. O., S. 497), wo es heißt: „Des que le législateur statue sur une matière, il en fait une matière législative. Il n'en est plus en effet possible au pouvoir exécutif de prendre dans cette matière des dispositions contraires à celle de la loi. Il ne lui demeure que le pouvoir de prendre les mesures d'application de la loi qui entrent dans sa mission de „pouvoir exécutif“.

Dieses Zitat Vedels, das in der Tat die Feststellung Ballreichs bekräftigen könnte, daß die Exekutive in Bereichen, die durch Gesetz noch nicht festgelegt sind, „selbständig zu handeln vermag“, also praktisch rechtsschöpfend tätig sein kann, findet m. E. seinen berechtigten Widerspruch bei dem gleichen Autor (Vedel, a. a. O., S. 509 C), wenn er ausführt: „Le caractère de pouvoir initial est réservé au pouvoir législatif. Le pouvoir réglementaire est toujours un pouvoir dérivé.“ Das besagt, daß die Exekutive grundsätzlich niemals Dispositionen treffen darf, die nicht von einem Gesetz des Parlaments abgeleitet werden können, dieselben also niemals rechtsschöpfend sein dürfen. Dies unterstreicht auch Vedel (a. a. O., S. 510 ff.), wenn er hierzu darlegt: „Mais, d'autre part, dans un système constitutionnel qui identifie la loi et la volonté générale, le domaine du pouvoir réglementaire ne peut être défini que comme celui de l'exécution des lois et non comme un domaine autonome constitutionnellement garanti contre le législateur, garantie inconcevable puisque la loi a la majesté de la volonté nationale souveraine.“

Das bedeutet, daß die Verordnung sich immer im Rahmen der durch das Gesetz geregelten Materien zu halten hat. Sie darf weder zu dem Gesetz etwas hinzuinterpretieren, noch etwas von ihm auslassen. Ihr obliegt es demnach, die durch das Gesetz festgelegten Maßnahmen in logischer und praktischer Konsequenz zu konkretisieren¹⁾.

Aus dieser Unterordnung der Verordnung unter das Gesetz (Gesetzesvorrang) ergibt sich ihre mindere Wertigkeit, wonach zwar praktisch durch Gesetz Verordnungen aufgehoben oder abgeändert werden können, die Verordnungen aber grundsätzlich nicht dazu imstande sind, Gesetze aufzuheben oder abzuändern.

Zuletzt sei noch auf den Unterschied zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung im französischen öffentlichen Recht hingewiesen.

Nach deutschem Recht hat seit Laband nur die Rechtsverordnung die Setzung objektiven Rechts zum Inhalt und ist damit Rechtsnorm, während die Verwaltungsverordnung lediglich Einrichtungen und Tätigkeiten des Staates innerhalb der Schranken des geltenden Rechts regelt, ohne selbst objektives Recht setzen zu können²⁾. In Frankreich besteht dieser Unterschied nicht. Vielmehr sind hier alle Gruppen von Verordnungen als Setzung objektiven Rechts anzusehen, woraus sich ergibt, daß auch in der rechtlichen Behandlung (z. B. Rechtsweg gegen Akt der Exekutive, der – gleichgültig auf welcher Verordnung er beruht – gegeben ist) dieser beiden Arten von Verordnungen in dieser Hinsicht kein Unterschied gemacht wird³⁾.

Wenn die vorliegende Arbeit in diesem Punkte in der Folge keine Unterscheidung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnung aufweist, dann ist der Verfasser von der Gleichartigkeit ihres objektiven Rechtssetzungswertes in Frankreich ausgegangen.

Die Décrets-lois:

Wo stehen nun die Décrets-lois in der Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte?

Die Décrets-lois nehmen hierbei eine Sonderstellung ein, weil sie weder dem Gesetz noch der Verordnung ganz zugerechnet werden können, was übrigens schon ihr Name zum Ausdruck bringt: Décret (= Verordnung) – loi (= Gesetz);

1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Bd. II., 8e ed., 1928, S. 77 ff.: „die Verordnung muß das Gesetz respektieren, nach seinen Buchstaben und seinem Geist“.

2) ForsthoFF, a. a. O., S. 125 ff.: „Die Verwaltungsverordnung . . . ist eine Norm . . ., die nur verwaltungsinterne Verbindlichkeit besitzt“.

3) Holstein, *Die Theorie der Verordnung im französischen und belgischen Verwaltungsrecht*, in Bonner Festgabe für E. Zitelmann, 1923, S. 356 ff.

sie müssen also charakteristische Eigenschaften des Gesetzes – und daneben die der Verordnung haben.

Den Décrets-lois sind mit den Gesetzen und den Verordnungen zunächst folgende Eigenschaften gemeinsam: Alle drei sind Normsetzungsakte im materiellen Sinne, also Rechtssätze allgemeiner und unpersönlicher Art mit befehlendem und bindendem Charakter.

Im Gegensatz zur Verordnung entwickeln die Décrets-lois die sogenannte „qualité de loi“, d. h. sie können Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern, was innerhalb des Dreierverhältnisses „Gesetz – Décrets-lois – Verordnung“ auf eine stärkere Annäherung der Décrets-lois an das Gesetz hindeutet, dem diese Fähigkeit wesensmäßig innewohnt. In dem Maße der Annäherung der Décrets-lois an das einfache Gesetz durch die ihnen eigene Gesetzesqualität entfernen sich die Décrets-lois von den Verordnungen, denen diese Eigenschaft fehlt.

In formeller Hinsicht stehen die Décrets-lois in Gegensatz zum Gesetz. Sie gehen von der Exekutive aus, ihre Ausarbeitung entspricht der der Verordnung. Ihre Publikation erfolgt ebenfalls in der Form der Verordnung. Die Ähnlichkeit der Décrets-lois mit der Verordnung – was ihre Form und Ausarbeitung betrifft – und die daraus resultierende Unähnlichkeit mit den Gesetzen spricht für eine Annäherung der Décrets-lois an die Verordnung.

D. Rusu hat dementsprechend die Wesensmerkmale der Décrets-lois wie folgt zusammengefaßt¹⁾:

1. Die Décrets-lois ergehen in der Form der Verordnung durch die Exekutive.
2. Die Décrets-lois haben materiellen Gesetzescharakter. Sie sind Normsetzungsakte mit Gesetzeskraft (*force de loi*), d. h. sie sind jedem gegenüber bindend und sowohl rechtsbegründend als auch unbedingt.
3. Die Décrets-lois besitzen Gesetzesqualität, d. h. sie können bestehende Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern.

Diese Wesensmerkmale zusammengekommen finden ihren Ausdruck in der Begriffsbestimmung der Décrets-lois von Rusu. Sie lautet: „Les décrets-lois sont des actes législatifs édictés par l'Exécutif, sous forme de décrets réglementaires, dans un domaine de la compétence normale du Législatif, actes qui ont force de loi et qui acquièrent la qualité de loi.“

Diese klassische Begriffsbestimmung wurde neuerdings auf eine wesentlich kürzere und einfachere Formel gebracht. Der Abgeordnete René Capitant, der

1) Rusu, a. a. O., S. 23.

auch Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung von 1946 war, definierte die Décrets-lois wie folgt: „Qu'est-ce qu'un décret-loi? C'est un décret qui modifie une loi“¹⁾). Diese kurze und prägnante Formulierung enthält alle wesentlichen Merkmale, wie sie oben im einzelnen aufgezählt wurden und wie sie das Schrifttum und die rechtswissenschaftliche Lehre zum größten Teil den Décrets-lois zuerkennt:

Von der Exekutive erlassen, haben sie alle Wesensmerkmale der Verordnung und zudem das Wesensmerkmal des Gesetzes, frühere Gesetze des Parlamentes aufheben oder abändern zu können.

Eine neue von der klassischen stark abweichende Begriffsbestimmung versuchte René Mayer²⁾). Nach seiner Ansicht liegt nur dann ein Décret-loi vor, „wenn die Legislative ihre Gesetzgebungsgewalt der Exekutive überträgt, um unbekannte Maßnahmen zu ergreifen“, wenn, um mit seinen Worten zu sprechen, ein „saut dans l'inconnu“ die Grundlage der erweiterten Verordnungsbefugnis der Exekutive darstellt. René Mayer möchte also die Normsetzungsakte, die auf einer „habilitation“ (Befähigung) aufbauen, in zwei Gruppen unterteilen:

a) Die Übertragung rechtssetzender Gewalt von der Legislative auf die Exekutive mit der ausdrücklichen Maßgabe, ein früheres, genau bezeichnetes Gesetz des Parlamentes aufheben oder abändern zu können;

b) die Übertragung rechtssetzender Gewalt von der Legislative auf die Exekutive mit der Maßgabe, frühere Gesetze aufheben oder abändern zu können, ohne die Gesetze, die abgeändert werden dürfen, genau zu bestimmen.

Im ersten Fall, so nimmt René Mayer an, sei in dem Normsetzungsakt, der das im Befähigungsgesetz genau bezeichnete frühere Gesetz des Parlamentes aufhebt oder abändert, ein Décret-loi nicht zu erblicken. Jedoch liege im zweiten Fall, wo nicht genau die abzuändernden Gesetze im Befähigungsgesetz bezeichnet sind, ein Décret-loi vor, wenn auf Grund dieser Befähigung eine Maßnahme auf dem Verordnungsweg ergehe.

Diese Unterscheidung René Mayers geht davon aus, daß der Exekutive die Befähigung zum Erlaß von gesetzesvertretenden Verordnungen vom Parlament übertragen werden kann, um dann die Grenzen dieser Art der Übertragung rechtsetzender Gewalt so festzulegen, wie es z. B. in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Art. 80 Grundgesetz in begrenztem Umfange möglich ist³⁾. Dem ist aber, wenn man der französischen Verfassung folgt, nicht so.

1) René Capitant, in der Sitzung der verfassungsgebenden Versammlung anläßlich der Abstimmung des Gesetzes vom 8. Februar 1946.

2) René Mayer, in der Sitzung der Nationalversammlung vom 26. Dezember 1951, débats, 26. Dezember 1951, S. 82.

3) B. Wolff, A. ö. R. 1952/53, Bd. 78, S. 200 (V) ff.

Im Gegenteil, sowohl die Verfassungsgeber der III. als auch besonders die der IV. Republik wollten es vermeiden, daß die Exekutive jemals – über das gesetzabhängige Ordnungsrecht hinaus – ein erweitertes Ordnungsrecht, und darunter fallen gerade die gesetzvertretenden Ordnungen, ausüben darf. Dieser aufgezeigte Wille der Verfassungsgeber von 1875 und 1946 war die logische Folge ihrer tief verwurzelten Verbundenheit mit dem Prinzip der Gewaltenteilung sowie ihres Mißtrauens gegen eine starke Exekutive. Insoweit ist zu der Definition von René Mayer zu sagen, daß sie schon deshalb nicht akzeptiert werden kann, weil sie auf einer Verkennung der verfassungsrechtlichen Lage in Frankreich aufbaut, wonach jede gesetzvertretende Verordnung als *Décrets-loi* anzusehen ist; nicht aber allein solche, die auf einer unbegrenzten Rechtssetzungsbefähigung aufbauen. Hierzu führt A. de Laubadère aus¹⁾:

„Die Unterscheidung René Mayers zwischen dem Fall, wo das Befähigungsgesetz keinerlei Begrenzung aufweist, und dem Fall, in dem es die zu regelnden Bereiche abgrenzt, in welchen sich die Regierung zu bewegen habe, ist nicht ohne Interesse, aber diese Unterscheidung ist nicht dazu geeignet, die *Décrets-lois* zu definieren, weil selbst, wenn sich ein *Décret-loi* innerhalb eines bestimmten Bereichs bewegen darf, es nicht weniger eine Verordnung ist, die mit anormaler juristischer Macht versehen ist, nämlich der Macht, frühere Gesetze des Gesetzgebers (Parlaments) aufzuheben oder abzuändern.“

Die Begriffsbestimmung René Mayers vermag demnach nicht die klassische Definition von D. Ruzon oder die verkürzte von René Capitant in irgendeiner Weise gegenstandslos zu machen, sie könnte jedoch für eine Differenzierung der verschiedenen Erscheinungsformen von *Décrets-lois* aufschlußreich sein.

Die wohl eigenartigste Definition der *Décrets-lois* wurde anläßlich der parlamentarischen Debatte zum Gesetz vom 17. August 1948 von der Regierung vorgetragen. Dort heißt es:

„Die *Décrets-lois* sind Ordnungen, die auf dem Gebiet der Gesetzgebung basieren.“

Diese Begriffsbestimmung hat ihren Ausgangspunkt in der sogenannten „Delegalisationstheorie“. Hiernach werden ganze Gesetzgebungsbereiche, in denen sich das Gesetzgebungsorgan bisher mittels Gesetzen die von ihm gewollte Ordnung festlegte, delegalisiert, d. h. aus diesem Gesetzgebungsbereich herausgenommen, um sie in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Exekutive überzuführen. Diese Zuordnung habe zur Folge, daß die in diesem Gesetzgebungsbereich erlassenen früheren Gesetze auf den Rang von Ordnungen heruntergestuft seien. Wenn nunmehr die Exekutive diese auf Ordnungen

¹⁾ A. de Laubadère, *Des pleins pouvoirs aux demi décrets-lois*, Recueil Dalloz, Chronique IX, 1952, S. 37 ff.

heruntergestuften Gesetze aufhebe oder abändere, dann änderten dieselben nur Normen, die nicht mehr den Rang von Gesetzen, sondern allein den von Verordnungen besäßen. Weil die durch dieses Verfahren entstandenen Verordnungen nicht mehr Gesetze, sondern nur noch (herabgestufte) Verordnungen abänderten, handle es sich nicht um sogenannte *Décrets-lois*. Vielmehr lägen nur dann *Décrets-lois* vor, – und hier sei auf die Ausgangsdefinition der Regierung zurückverwiesen: „*Décrets-lois* sind Verordnungen, die auf dem Gebiet der Gesetzgebung basieren“ – wenn die Exekutive durch Verordnungen Gesetze des Parlaments aufhebe oder abändere, die allein in den Herrschaftsbereich der Legislative gehörten.

Auch diese Definition der Regierung André Marie trifft nicht den tatsächlichen Charakter der *Décrets-lois*, weil sie ebenfalls auf einer Verkennung der Verfassungssituation in Frankreich aufbaut und nur den Zweck verfolgt, die zwingende Vorschrift des Art. 13 der Verfassung von 1946 zu umgehen. Denn welcher praktische Unterschied besteht, wenn die Exekutive einmal durch Befähigungsgesetz des Parlaments die früheren Gesetze desselben aufhebt oder abändert, und zum anderen Male ganze oder einzelne Gesetzgebungsgebiete, die bisher von der Legislative geregelt wurden, der Exekutivgewalt inkorporiert, wodurch die früheren Gesetze des Parlaments auf Verordnungen herabgestuft, ohne ausdrückliche Befähigung des Parlaments durch einfache Verordnungen aufgehoben oder abgeändert werden können? Ein praktischer Unterschied kann hierin offensichtlich nicht gesehen werden. Die theoretischen Konstruktionen, die darauf hinauslaufen, das Verfahren der Regierung André Marie zwecks Ausweitung der Verordnungsgewalt über den verfassungsmäßigen in Art. 3 begrenzten Rahmen hinaus zu beweisen, sind nichts anderes als der Versuch, die Rückkehr zu den Praktiken der *Décrets-lois* der III. Republik zu bemänteln, weil diese Praktiken anerkanntermaßen in den weitesten Kreisen des französischen Volkes äußerst unbeliebt sind.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß allein die Begriffsbestimmungen von D. Rusu und René Capitant geeignet sind, bei Berücksichtigung der französischen Verfassungslage, ein klares Bild derselben zu zeichnen, wobei der kurzen und einprägsamen Formel Capitants „*Qu'est-ce qu'un décret-loi? C'est un décret qui modifie une loi*“, der Vorzug zu geben ist.

Bei der Einordnung der *Décrets-lois* in die Hierarchie der Normsetzungsakte des Staates konnte festgestellt werden, daß sie auf Grund ihrer teilweisen Ähnlichkeit mit dem Gesetz nicht im vollen Umfange den Verordnungen zuzurechnen sind, und sie umgekehrt auf Grund ihrer Ähnlichkeit mit den Verordnungen (Form der Ausarbeitung und Publikation) ebensowenig den Gesetzen ganz zugeordnet werden können. Deshalb ist es wohl naheliegend, die *Décrets-lois* als eine Sonderart staatlicher Normsetzungsakte zu bezeichnen, die zwischen dem Gesetz und der Verordnung liegen. J. Barthélémy nannte sie aus diesem Grunde eine „Amphibienart“.

3. Abschnitt: Die „echten“ und die „unechten“ Décrets-lois.

Die Bezeichnung „Décrets-lois“ wird für zwei Kategorien staatlicher Normsetzungsakte verwendet. Sie entspringen zwei verschiedenen Zuständen staatlicher Organisationsform. Die verschiedenen Zustände staatlicher Organisationsform sind die Grundlage ihrer Einteilung in „echte“ und „unechte“ Décrets-lois.

Bevor die Merkmale ihrer Unterscheidung gekennzeichnet werden, sollen zunächst die Gemeinsamkeiten der „echten“ und „unechten“ Décrets-lois herausgestellt werden.

Sowohl die „echten“ als auch die „unechten“ Décrets-lois sind Normsetzungsakte eines Exekutivorgans, was ihr Namensbestandteil „Décret“ (-loi) zum Ausdruck bringt, weil „Décrets“ nur durch die Exekutive ergehen und durch kein anderes Organ des Staates.

Beiden ist weiterhin die Fähigkeit gemeinsam, frühere Gesetze des regulären Gesetzgebungsorgans (Parlament) aufheben oder abändern zu können. Da diese Fähigkeit in Frankreich – wie wir schon mehrmals festgestellt haben – nur den Gesetzen des Parlaments wesensmäßig zukommt, führen beide Kategorien von Décrets-lois den Namensbestandteil „loi“.

Die „echten“ Décrets-lois:

Sie sind Normsetzungsakte, die von einer „de-facto-Regierung“ (gouvernement de fait) ausgehen, d. h. von einer Regierung, die durch einen Staatsstreich an die Macht gekommen ist. Die de-facto-Regierung ist der Inhaber aller staatlichen Funktionsbereiche: Sie übt allein die Gesetzgebungsgewalt aus, weil in der Regel mit dem Staatsstreich das reguläre Gesetzgebungsorgan beseitigt wird. Sie ist Exekutivgewalt, nachdem sie sich an die Stelle der gestürzten Regierung gesetzt hat. Sie ist meist auch Organ der rechtsprechenden Gewalt, da sie sich nicht der Kontrolle des rechtsprechenden Organs aussetzen kann, das auf den Staatsprinzipien der gestürzten Regierung aufbaute. Eine de-facto-Regierung ist also eine Regierung, die nach gelungenem Staatsstreich an die Stelle des Prinzips der Gewaltenteilung – wenn dieses vorher gegolten hat – das Prinzip der Gewaltenkonzentration setzt.

In der Geschichte Frankreichs hat es folgende de-facto-Regierungen gegeben:

Die Regierung von 1848 (vom 24. 2. 48–4. 5. 48),
der Prinz-Präsident 1851 (vom 2. 12. 51–29. 3. 52),

Die Regierung der „Nationalen Verteidigung“ von 1870 (vom 4. 9. 1870–12. 2. 1871).

Die „unechten“ Décrets-lois:

Sie sind staatliche Normsetzungsakte, die von einer „de-jure-Regierung“ ausgehen, d. h. von einer Regierung, die nicht durch Staatsstreich an die Macht gekommen ist, sondern vielmehr von dem Parlament mit den Regierungsgeschäften betraut wurde.

Dem Staatssystem dieser Regierung liegt das Prinzip der Gewaltenteilung zugrunde. Die Décrets-lois, die von ihr ausgehen, beruhen in der Regel auf parlamentarischen Befähigungsgesetzen, es sei denn, die Regierung nimmt sich selbst das Recht – ohne vorher durch das Parlament befähigt worden zu sein – sich in einem Bereich des regulären Gesetzgebungsorgans mittels Décrets-lois zu betätigen. Diese letztgenannte Ausnahme soll jedoch in einem späteren Abschnitt erörtert werden. Es kann allerdings schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß die Exekutive damit eine besonders krasse Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung vornimmt.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß die sogenannten „echten“ Décrets-lois von den „unechten“ durch die grundlegend verschiedene staatliche Ordnung, auf der sie aufbauen, streng zu unterscheiden sind.

In der Folge wird im wesentlichen nur noch von den sogenannten „unechten“ Décrets-lois die Rede sein, also solchen Normsetzungsakten der Exekutive, die auf der Grundlage einer vom Parlament berufenen Regierung beruhen. Die sogenannten „echten“ Décrets-lois sind für diese Arbeit ohne sinnvolle Bedeutung, weil sie die hier interessierenden Fragen, wie sie die „unechten“ Décrets-lois innerhalb eines Rechtsstaates aufwerfen, sich bei den „echten“ Décrets-lois nicht stellen; denn die letzteren entspringen einer staatlichen Ordnung, die sich durch ihr revolutionäres und rechtsstaatsfremdes Wesen jeder kritischen Betrachtung, wie sie hier vorgenommen wird, entzieht.

II. Teil: Die Décrets-lois im Rahmen parlamentarischer Befähigungen.

I. Kapitel: Die Beteiligung der Exekutive an der staatlichen Normsetzung.

1. Abschnitt: Die Mitarbeit der Exekutive an der Entstehung von Gesetzen des gesetzgebenden Organs.

Nach der Verfassung steht die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt dem Parlament zu (in der III. Republik gemäß Art. 1 der Verfassung von 1875; in der IV. Republik gemäß Art. 13 der Verfassung von 1946). Die Exekutive hat bei der Entstehung eines Gesetzes des Gesetzgebungsorgans folgende Möglichkeiten der Mitwirkung:

1. In der III. Republik hatte der Präsident der Republik als Repräsentant der Exekutive das Recht zur Gesetzesinitiative (Art. 3 der Verfassung von 1875). In der IV. Republik hat der Ministerpräsident das Recht zur Gesetzesinitiative (Art. 14 der Verfassung von 1946).

1a). Im Rahmen des Gesetzesinitiativrechts ist die Exekutive bei der vorbereitenden Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe tätig.

Da der Exekutive bei dieser Tätigkeit ausgesuchte Fachleute zur Verfügung stehen, die ihre Vorschläge auf Grund langjähriger Erfahrung in der betreffenden Materie mit höchstmöglicher Präzision vortragen und ausarbeiten können, ist es der Legislative selten möglich, sowohl bei den Ausschlußberatungen als auch bei den Debatten im Plenum des Parlaments, sich über diese Vorschläge hinwegzusetzen. Diese Tatsache veranlaßte Mirkine-Guetzévitch zu folgender Bemerkung: „Unter dem parlamentarischen Regime soll und muß die Exekutive die Seele der Gesetzgebung sein...; die Gesetzesvorschläge werden de facto zum Monopol der Exekutive; wenn die Regierung eine große Mehrheit hat, müssen sich die Debatten im Parlament schnell abwickeln; die politische Rolle der parlamentarischen Mehrheit soll in der Bekräftigung der Regierungsvorschläge bestehen“. Und der gleiche Autor kommt zusammenfassend zu dem Schluß: „wenn es das Parlament ist, das über die Gesetze abstimmt, so ist es die Exekutive, die sie vorbereitet, und die das Parlament dazu bringt, ihnen zuzustimmen“¹⁾.

2. Die Minister können an den Debatten zu den Gesetzesvorschlägen im Parlament teilnehmen²⁾.

3. Die Minister können sich in den parlamentarischen Ausschüssen Gehör verschaffen, wenn über die Gesetzesentwürfe beraten wird, was bei der immer größer werdenden Bedeutung dieser Ausschüsse von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist³⁾.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß die Exekutive in hohem Maße als eine Art treibender Faktor bei der gesetzgeberischen Arbeit der Legislative mitwirkt, sei es bei der vorbereitenden Ausarbeitung der Gesetzesvorschläge, sei es durch die Einwirkungsmöglichkeiten auf die parlamentarischen Ausschüsse und auf die Gesetzesberatungen im Plenum des Parlaments durch die Minister.

2. Abschnitt: Die Normsetzung der Exekutive mittels der Verordnungsgewalt. Das Tätigwerden der Exekutive im Rahmen der staatlichen Normsetzung besteht weiter in dem Erlass von Verordnungen.

Die Verordnung der Exekutive beinhaltet wie das Gesetz Rechtssätze allgemeiner und unpersönlicher Art, die gegenüber jedermann verbindlich sind. Sie sind, wie schon bei der hierarchischen Ordnung aller Normsetzungsakte des

¹⁾ B. Mirkine-Getzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1936, S. 75 und 78.

²⁾ Dieses Recht ist nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert, sondern es ist ein Gewohnheitsrecht.

³⁾ Hier gilt das gleiche wie unter 2) ausgeführt.

Staates im ersten Teil festgestellt wurde, den Gesetzen des Parlaments untergeordnet; denn die Verordnung muß immer auf ein Gesetz des Parlaments gestützt sein. Ihre Aufgabe ist es, die Vorschriften des Gesetzes, auf dem sie beruhen, zu konkretisieren, d. h. die in der Regel allgemein gehaltenen, richtungsweisenden Gesetzesvorschriften in die Wirklichkeit umzusetzen, ohne dabei über den wesentlichen Inhalt des Gesetzes hinauszugehen oder in anderer Weise von ihm abzuweichen.

F. Moreau hat die Aufgaben der Verordnung wie folgt umschrieben¹⁾:

„Das Gesetz bildet den Rahmen, die Verordnung strebt danach, ihn auszufüllen, ohne darüber hinauszugehen oder zu beschränken und ohne sein Wesen zu ändern.“

Die Gesetzgebungsgewalt „zweiter Ordnung“, wie die Verordnungsgewalt der Exekutive auch genannt wird, entspringt einem Bedürfnis der praktischen Wirklichkeit, weil das Parlament oft nicht in der Lage ist, bei der Vielzahl der zu verabschiedenden Gesetze, dieselben schon bis in ihre letzten Einzelheiten auszuarbeiten.

Dieser Zeitmangel des Parlaments ist aber nicht die alleinige Ursache für das Tätigwerden der Exekutive mittels der Verordnungsgewalt. Noch andere Erwägungen sind hierfür von ausschlaggebender Bedeutung. So ist es, um einem Gesetz praktische Wirksamkeit zu sichern, ratsam und notwendig, beispielsweise den Zeitpunkt einer zu erlassenden Maßnahme sowie ihre technische Durchführung im Einzelfall den Anordnungen der Exekutive zu überlassen, da ihr Verwaltungspraktiker für jedes einzelne Fachgebiet zur Verfügung stehen, die auf Grund langjähriger Erfahrung besser als das an sich anonyme Parlament wissen, wann, wo und wie der Staat am besten und wirkungsvollsten seinen gesetzgeberischen Willen durchzusetzen in der Lage ist.

Die gesetzesabhängige Verordnungsgewalt – denn nur darunter sind die sogenannten „Décrets simples“, von denen hier die Rede war, zu verstehen – der Exekutive ist aus den obengenannten Gründen eine notwendige Einrichtung, die durch die völlige Unterordnung unter das Gesetz dem Prinzip der Gewaltenteilung weitgehend gerecht wird. Im Gegensatz zu ihr steht die erweiterte (gesetzesvertretende) Verordnungsgewalt, die im nächsten Abschnitt behandelt werden soll.

3. Abschnitt: Die erweiterte Normsetzung der Exekutive in Ausnahmesituationen mittels Décrets-lois.

Inwieweit die Exekutive normalerweise an der Ausübung der staatlichen Normsetzung beteiligt ist, wurde in den vorangestellten Abschnitten gezeigt.

¹⁾ F. Moreau, Le règlement administratif, Paris 1902.

In wirtschaftlichen und politischen Krisenzeiten erfährt die reguläre Verordnungsgewalt der Exekutive eine Ausweitung, die es ihr ermöglicht, über ihre Kompetenzen hinauszugehen. Dies findet seinen besonderen Ausdruck in der Tatsache, daß die Exekutive durch gesetzesvertretende Verordnungen frühere Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern kann. In der Regel ist diese Art der Kompetenzausweitung auf parlamentarische Befähigungsgesetze zurückzuführen; sie bilden die Grundlage für den Erlaß von Décrets-lois. Zur Charakterisierung dieser Kompetenzausweitung der Exekutive im Rahmen von Befähigungsgesetzen des Parlaments haben Barthélemy und Duez, wie schon erwähnt, folgende Sätze geprägt¹⁾:

„Der Gesetzgeber legt nicht die Richtlinien fest, in denen sich die Verordnungen zu bewegen haben. Das Parlament vertraut im ganzen gesehen auf die Exekutive, die an seiner Stelle die Gesetzgebung handhabt.“ Wenn Barthélemy und Duez hier von „Décrets“ sprechen, dann meinen sie die Décrets-lois, die übertragen auf die juristische Terminologie in Deutschland etwa den gesetzesvertretenden Verordnungen entsprechen.

Über die parlamentarischen Befähigungsgesetze, die die Grundlage fast aller Décrets-lois im Frankreich der III. und IV. Republik bilden, soll das folgende Kapitel Auskunft geben, wobei zunächst die Gründe für ihr Erscheinen, sodann ihre Entwicklung in beiden Republiken anhand von praktischen Beispielen vor Augen geführt werden sollen.

II. Kapitel: Die Praxis der parlamentarischen Befähigungsgesetze.

1. Abschnitt: Die Gründe für das Erscheinen der parlamentarischen Befähigungsgesetze.

Durch die beiden letzten Weltkriege und ihre Folgeerscheinungen wurde die französische Nation von schweren wirtschaftlichen und politischen Krisen heimgesucht, die die Gesetzgebungsorgane vor schwere Aufgaben stellte, die nicht selten schnelle und energische Maßnahmen erforderten. Die regulären Gesetzgebungsorgane waren unfähig, die kritischen Situationen zu bewältigen, die in ihrer kurzen, oft nicht zu erwartenden Aufeinanderfolge die Sicherheit und Ordnung im Staate bedrohten. Der Gesetzgebungsmechanismus, so wie er in den Verfassungen der III. und IV. Republik verankert war, stand zeithemmend zwischen den momentanen praktischen Bedürfnissen nach einem Gesetz und dessen langwieriger Verabschiedung durch die Gesetzgebungsorgane. Aus diesen Gründen suchte die Exekutive, die unter diesen erschwerenden Umständen der Krisen weiter regierend und verwaltend tätig werden mußte, nach Möglichkeiten, die ihre Verordnungsgewalt dergestalt erweitern sollten, daß sie in die

1) Barthélemy und P. Duez, a. a. O., S. 774.

Lage versetzt würde, Maßnahmen zu ergreifen, die in ihren Wirkungen mit den Gesetzen des Parlaments gleichgestellt waren, d. h. die frühere, den gegenwärtigen Verhältnissen nicht mehr entsprechende Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern konnten. Den Ausweg aus dieser Verlegenheit sah man schließlich in der Erweiterung der Verordnungsgewalt der Exekutive mittels parlamentarischer Befähigungsgesetze. Zur Begründung der Notwendigkeit und Nützlichkeit der erweiterten Verordnungsgewalt der Exekutive in Krisenzeiten werden in Frankreich folgende Argumente aufgeführt:

1. Schnellere Handlungsmöglichkeit der Exekutive.

Es wird hier davon ausgegangen, daß in Krisenzeiten die gesetzgeberischen Maßnahmen eine besonders schnelle Ausarbeitung verlangen. Die Legislative kann im Rahmen des vorgeschriebenen, schwerfälligen Gesetzgebungsmechanismus, der die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe, die Beratung in den zuständigen Parlamentsausschüssen, Änderungsvorschläge, Beratung und Änderungsvorschläge im Plenum des Parlaments und endlich die Beschlußfassung, diese Vorlage zum Gesetz zu erheben, zur Grundlage hat, demnach nicht schnell genug auf die kritischen Situationen reagieren. Demgegenüber kann die Exekutive, wenn sie einmal vom Parlament dazu befähigt worden ist, in bestimmten Bereichen normsetzend tätig zu werden, sehr schnell Anordnungen erlassen, die sie bei Veränderung der Krisensituation ebenso schnell abwandeln kann. Für ihre normsetzende Tätigkeit braucht die Exekutive nur einen Bruchteil der Zeit, die das Parlament zur Schaffung von Gesetzen benötigt. E. Giraud prägte deshalb den Satz, der auf das Parlament in Krisenzeiten gemünzt ist¹⁾:

„Le parlement est comme un fragile navire lancé sur une mer agitée et semée d'écueils“.

2. Leichtere Geheimhaltungsmöglichkeit bei der Exekutive.

Voraussetzung für die wirkungsvolle Durchführung von gesetzgeberischen Maßnahmen, die während einer Krisensituation ergehen sollen, ist, daß sie vor der Öffentlichkeit streng geheim gehalten werden. Je größer der Kreis der Eingeweihten bezüglich dieser Maßnahmen gezogen wird, desto geringer ist naturgemäß die Aussicht, daß die gesetzgeberischen Vorhaben nicht an die Öffentlichkeit dringen.

Bei der Regelung von Krisensituationen durch das Parlament mittels Gesetzen müßten einige hundert Abgeordnete – die zwecks Abstimmung über diese Maßnahmen genauestens informiert sind – solange schweigen, bis dieselben in Kraft treten. Bei der Regelung der gleichen Materie durch die Exekutive erfahren nur einige wenige Fachleute des in Frage stehenden Ressorts von den geplanten Maßnahmen, so daß durch die überaus geringe Zahl von Beteiligten deren Geheimhaltung besser gewährleistet zu sein scheint.

¹⁾ E. Giraud, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, 1938, S. 124 ff.

Wie durch Bekanntwerden einer geplanten gesetzgeberischen Maßnahme ihre Durchführung für längere Zeit hinfällig gemacht werden kann, soll folgendes Beispiel zeigen: Das Parlament plant eine Erhöhung der Alkoholsteuer, um sich durch diese zusätzlichen Steuermaßnahmen dringend erforderliche Gelder für außergewöhnliche Staatsaufgaben zu schaffen. Diese Maßnahmen würden nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn von einem über den anderen Tag diese Steuererhöhung wirksam wird. Dringt vorher dieser Plan an die Öffentlichkeit, sei es durch Zeitungen, Radio oder Fernsehen, so würden sich nicht wenige Bürger scheuen, ein Lager von noch billigem Alkohol einzurichten, um dieser Verteuerung durch die Steuererhöhung zumindest für einige Zeit zu entgehen. Die Anwendbarkeit des Gesetzes würde demnach zunächst ins Leere stoßen. Anders, wenn die gleiche Maßnahme durch die Exekutive ergeht, und zwar im Rahmen der erweiterten Verordnungsgewalt. Durch die geringere Zahl der Mitwisser bei der Exekutive an den geplanten Maßnahmen wird, umgekehrt proportional zu der hohen Zahl der Abgeordneten des Parlaments, die Wahrscheinlichkeit der Geheimhaltung der geplanten Maßnahmen und damit ihre Durchschlagskraft erhöht.

3. Höhere fachliche Qualifikation der Exekutive.

Die Bekämpfung von Krisensituationen mittels gesetzgeberischer Maßnahmen setzt genaue Fachkenntnis der zu regelnden Fachgebiete voraus. Zu dieser Kenntnis muß dann noch langjährige Erfahrung hinzukommen, um mit den richtigen Mitteln am rechten Platz und zur rechten Zeit einzuschreiten.

Werden im Parlament die eben aufgezeigten technischen Probleme zur Verwirklichung des gesetzgeberischen Willens in Krisenzeiten besprochen, so ergeben sich große Aufenthalte durch diejenigen Abgeordneten, die trotz guter Allgemeinbildung von der zu regelnden Materie geringe Kenntnis besitzen. Dadurch entstehen Mißverständnisse, die in irgendeiner Weise falsche Vorstellungen über einzelne Punkte des zu verabschiedenden Gesetzes hervorrufen. Die Mißverständnisse müssen aufgeklärt, die Abgeordneten belehrt werden – was in geruchsamten Zeiten sicher niemand schadet, in Krisensituationen jedoch sehr hemmend sein kann –, bis sich schließlich die überwiegende Mehrheit der Volksvertretung nach langwieriger Aufklärung den Gesetzesvorschlägen anschließen kann. Dieses Verfahren braucht Zeit. Wenn es wenig ist, Stunden, Tage, manchmal aber Wochen und Monate.

Anders verhält es sich bei der Exekutive. Hier werden, wenn Maßnahmen in Krisenzeiten mittels der erweiterten Verordnungsgewalt zu erlassen sind, nur gut vorgebildete und erfahrene Fachleute zur Ausarbeitung der geplanten Maßnahmen hinzugezogen. Mißverständnisse entstehen selten in diesem Kreis, und wenn doch einmal, dann sind sie in kurzer Zeit aufzuklären, weil bei Erklä-

rungen gegenüber Fachleuten von wissensmäßig anderen Voraussetzungen ausgegangen werden kann. Hier gibt es also kaum abwegige Fragen, die bei genauer Kenntnis der Materie in nichts zusammenfallen würden.

4. Die Gefahr der Demagogie im Parlament bei nahenden Neuwahlen.

Sollen in Krisensituationen Maßnahmen vom Parlament erlassen werden, die sich bei der Bevölkerung keiner besonderen Beliebtheit erfreuen, und fallen diese Maßnahmen in die Zeit der Neuwahlen der Volksvertretung, so besteht die große Gefahr, daß bei den parlamentarischen Debatten demagogische Rededuelle inszeniert werden, die zwar den betreffenden Abgeordneten bei den Wahlen, nicht aber der Problemlösung von schwerwiegenden Maßnahmen zum Gesamtwohl des Volkes dienen.

Im Gegensatz zu den parlamentarischen Debatten finden die Unterredungen bezüglich zu erlassender Maßnahmen durch die Exekutive nicht unter dem Druck von Neuwahlen statt. Die vortragenden Beamten sind in der Regel Beamte auf Lebenszeit. Sie können in ruhiger Sachlichkeit die zu lösenden Probleme ausdiskutieren, ohne dabei Gefahr zu laufen, in der kommenden Legislaturperiode hierdurch ins Hintertreffen zu geraten.

Nachdem nunmehr die Gründe für das Aufkommen der parlamentarischen Befähigungsgesetze – jedenfalls so, wie sie in Frankreich gesehen werden – aufgezeigt wurden, soll im folgenden Abschnitt von den Bereichen die Rede sein, in denen sich die Befähigungen bewegen, sowie von ihrer Entwicklung im Frankreich der III. und IV. Republik.

2. Abschnitt: Die chronologische Entwicklung und die gesetzgeberischen Bereiche der parlamentarischen Befähigungen.

Die Praxis der parlamentarischen Befähigungen, denen die Décrets-lois zugrunde liegen, begann in Frankreich nach dem I. Weltkrieg. Sie beschränkte sich zunächst nur auf Teilgebiete der Gesetzgebungsbereiche, um im Laufe der Zeit in fast alle gesetzgeberischen Materien vorzudringen.

Als Frankreich nach dem Zusammenbruch der III. Republik daranging, eine neue Verfassung zu schaffen, waren sich die Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung in ihrer überwiegenden Mehrheit darüber einig, daß in der IV. Republik die Praxis der parlamentarischen Befähigungen, sowie die aus ihnen resultierenden Décrets-lois, nicht noch einmal erstehen dürften. In dieser Absicht wurde Art. 13 der Verfassung von 1946 geschaffen, wo es heißt:

„L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit.“

Allein, die Verfassungswirklichkeit setzte sich bald über diese Vorschrift hinweg. Denn auch in der IV. Republik beginnt die Praxis der parlamentarischen Befähigung und damit die Normsetzung mittels Décrets-lois wiederzuerstehen. Nach den ersten Anfängen wird dieses Verfahren immer weiter ausgedehnt. Den Befähigungen der Exekutive über nur ganz bestimmte Teilgebiete im Gesetzgebungsbereich folgt die Erschließung fast aller gesetzgeberischen Materien durch eine Generalbefähigung, die der Regierung des Generals de Gaulle am Ende der IV. Republik zugebilligt wurde, und die nur noch negativ umgrenzt ist.

Diese Entwicklung soll nunmehr im einzelnen beobachtet werden, wobei allerdings nur die wichtigen Stadien in Betracht gezogen werden.

a) Die parlamentarischen Befähigungen während der III. Republik.

Das erste Befähigungsgesetz, auf Grund dessen die Exekutive mittels Décrets-lois hätte tätig werden können, ist das Gesetz vom 22. März 1924¹⁾. Es war die Regierung Poincaré, die dieses Gesetz trotz heftigen Widerstandes des Parlaments durchsetzte. Es sei vorausgeschickt, daß es der Regierung Poincaré nicht gelang, auch nur ein Décret-loi zu erlassen, da sie zwei Monate später von der Opposition aus der Regierung gedrängt wurde.

Durch dieses Gesetz wollte die Regierung mittels Décrets-lois Einsparungsmaßnahmen im Staatshaushalt erreichen, die denselben um mindestens eine Milliarde Franken reduzieren sollten²⁾. Der Wortlaut des Gesetzes war folgender:

„Le Gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives, que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois.“

Im letzten Satz dieses Gesetzes wurde damit zum ersten Mal der Passus aufgenommen – der für die Qualifizierung der Normsetzungsakte als Décrets-lois allein entscheidend ist –, daß die Exekutive, wenn es notwendig erscheint, durch Verordnungen in Kraft befindliche Gesetze abändern kann, wobei sechs Monate nach dem Erlaß dieser Verordnungen dieselben dem Parlament zwecks Bestätigung vorzulegen sind. Da damit die Exekutive bei der Verwirklichung ihrer Sparmaßnahmen – bis zur Vorlage derselben beim Parla-

1) J. O., 23. März 1924.

2) Es ist bemerkenswert, daß die Exekutive bezüglich der einzusparenden Summe nur an den Mindestbetrag von 1 Milliarde Franken gebunden ist, während eine Begrenzung nach oben – also das Maximum ihrer Einsparungskompetenz – nicht festgelegt ist.

ment – durch kein bestehendes Gesetz gebunden ist, kann sie in diesem Zeitraum unbegrenzt Einsparungen im Rahmen von Verwaltungsreformen und Vereinfachung des Verwaltungsapparates durchführen.

Mit welchen Begründungen hat nun Poincaré, der selbst in seiner Funktion als Ministerpräsident den Gesetzesvorschlag mit der Vertrauensfrage verbindend durchfocht, das Parlament zu überzeugen verstanden? Poincaré bediente sich im wesentlichen der Argumente, wie sie im vorangestellten Abschnitt dieser Arbeit aufgezeigt wurden:

„... il faudra beaucoup transformer. Les réformes, les simplifications à réaliser seront diverses et multiples. Beaucoup d'entre elles sont du domaine administratif, mais quelques-unes peuvent, par certains points, peut-être par un menu détail, toucher à un texte législatif en vigueur.

Or, la procédure parlementaire est forcément longue. La nécessité de préparer, de faire discuter et voter une multitude de projets de loi ne permettrait pas d'aboutir avec la rapidité que le Parlement est, lui-même, en droit d'exiger ... Ces pouvoirs n'ont d'autre objet que d'éviter des retards“¹⁾.

Ebenso bediente sich Poincaré des Arguments, daß die Abgeordneten des Parlaments Einsparungsmaßnahmen, die die Interessen gewisser Personengruppen beeinträchtigen könnten, mit Rücksicht auf ihre Wählerschaft nicht mit der gleichen Vehemenz durchsetzen könnten, wie die Exekutive:

„En outre, pourquoi ne pas l'avouer, toute mesure de simplification menace certains intérêts, intérêts de personnes, de groupements, de circonscriptions. Tant que ces mesures sont encore à l'état de projets vagues, ces intérêts s'agitent; ils cherchent à influencer les députés et à les gêner dans leur liberté et à empiéter sur l'intérêt général. De là, les discussions ardentes, passionnées et, par là même, souvent interminables. Au contraire, la décision prise, même provisoire, même révocable, ces intérêts se calment peu à peu. Ils se résignent et acceptent, de meilleure grâce, le fait accompli“²⁾.

Anderer Meinung waren allerdings seine Gegner, die zwar die Zustimmung zu diesem Gesetz durch das Parlament nicht verhindern konnten, aber seine Verwirklichung durch den Sturz der Regierung Poincaré unmöglich machten, weil die Befähigungsgesetze nur für die jeweils befähigte Regierung Geltung haben. So führte Herriot anläßlich der Debatten um dieses Gesetz aus:

„Les mesures proposées se heurtent, en effet, à toute la doctrine et à toute l'histoire parlementaire de notre pays“ und „par la procédure que je viens de

1) Chambre des députés, documents parlementaires, annexe Nr. 6972, S. 137.

2) Chambre des députés, débats, J. O., 6. Februar 1924, S. 511.

résumer rapidement, nous risquons de revenir à des méthodes impériales" und Herriot an anderer Stelle¹⁾:

„Ce n'est pas votre dictature que je crains, Monsieur le Président du Conseil . . ., d'autres hommes peuvent vous remplacer"²⁾.

An der Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes nimmt der Abgeordnete Boncour mit den Worten Anstoß:

„Le pouvoir législatif, ce n'est pas un droit dont nous pouvons disposer, c'est une fonction qui nous a été confiée dans les termes et dans la limite de la Constitution, et vous ne pouvez pas y toucher sans changer la Constitution elle-même"³⁾.

Obgleich dieser Gesetzesentwurf Poincarés auch vom Senat letztlich gebilligt wurde, entzündeten sich auch hier heftige Diskussionen wie vorher in der Chambre des députés⁴⁾.

Hier war es der Senator Bérenger, der das Gesetzesprojekt der Regierung als mit der Verfassung nicht vereinbar bezeichnete:

„ . . . la délégation du pouvoir législatif est impossible du double point de vue de la souveraineté du peuple, qui seul peut déléguer ce pouvoir, et de la Constitution, qui seule, peut régler et intervertir les compétences"⁵⁾.

All diesen Anwürfen zum Trotz setzte sich Poincaré auch im Senat mit seinem Gesetzesvorschlag durch. Er brachte zum Ausdruck, daß er mit diesen Maßnahmen nicht die parlamentarische Demokratie gefährden, sondern im Gegenteil ihre Position stärken wolle, indem er mit dem vorgeschlagenen Verfahren die dem demokratischen System oft vorgeworfene Unbeweglichkeit auflockern wolle: „ . . . C'est dans l'intérêt même de la République et de la liberté, c'est dans l'intérêt du régime parlementaire; c'est pour mieux pouvoir répondre aux injustes accusations d'impuissance et d'inertie que nous vous demandons de nous donner les moyens de diriger cette action nécessaire et de hâter ces résultats si impatiemment attendus par le pays"⁶⁾.

1) Chambre des députés, débats, J. O., 6. Februar 1924, S. 500–503.

2) Chambre des députés, débats, J. O., 6. Februar 1924, S. 500–503.

3) Chambre des députés, débats parlementaires, J. O., 5. Februar 1924, S. 486 und S. 487–490.

4) Nach der Verfassung vom 25. Februar 1875 (III. Republik) ging die gesetzgebende Gewalt vom Chambre des députés (heute: Assemblée nationale) und dem Sénat (heute: Conseil de la République) aus, während in der IV. Republik gemäß Art. 20 der Verfassung von 1946 nur die Assemblée nationale das Gesetzgebungsorgan ist. Der Conseil de la République kann nur zu den von der Nationalversammlung in erster Lesung beschlossenen Gesetzen Stellung nehmen: „examiner pour avis“ (Art. 20, Abs. 1 der Verfassung). Nur wenn der Conseil de la République mit absoluter Mehrheit ein Gesetz ablehnt oder Änderungen vorschlägt, muß die Nationalversammlung diesem Gesetz mit absoluter Mehrheit zustimmen, wenn es Gesetzeskraft erlangen soll (Art. 20, Abs. 4 der Verfassung von 1946).

5) Sénat, documents parlementaires, annexe Nr. 160, J. O., 19. Mai 1924, S. 129.

6) Chambre des députés, débats parlementaires, J. O., Sitzung vom 5. Februar 1924, S. 512.

Wenn die Praxis der Décrets-lois auf Grund dieses Befähigungsgesetzes zwar eingeleitet war, so fand sie durch den Abgang der Regierung Poincaré doch noch keine praktische Verwirklichung.

Dem Befähigungsgesetz vom 22. März 1924 folgte im Jahre 1926 der Gesetzesvorschlag der Regierung Briand-Caillaux vom 16. Juli 1926, der vom Parlament abgelehnt wurde, weil die Vollmachten, die die Regierung hierin verlangte, nicht genau umgrenzt waren. Der Vorschlag lautete:

„Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 décembre 1926, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des ministres, toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation de la monnaie.“

Die Regierung wollte hiermit auf dem Verordnungswege Maßnahmen ergreifen können, die dazu geeignet waren, Frankreichs Währung zu stabilisieren, seine Finanzen wieder in Ordnung zu bringen.

Wenn in dem Gesetzestext von „toutes les mesures“ die Rede war, so wurde dies von den Abgeordneten in der Weise verstanden, daß die Regierung dazu befähigt sein wollte, in Kraft befindliche Gesetze, die diesen Maßnahmen im Weg stehen würden, aufheben oder abändern zu können. Dies findet seinen Ausdruck in den heftigen, gegen diesen Gesetzesvorschlag angehenden Reden des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, Herriot, der sich anschickte, die „droits sacrés du Parlement“ mit den Worten zu verteidigen: „Ces deux petits articles tranchants, acérés, péremptoires, ont blessé beaucoup d'entre nous jusqu'au plus profond de leur conscience républicaine . . . Ce droit, cette obligation de consentir l'impôt, cette impossibilité de déléguer le pouvoir législatif, ce sont des articles essentiels, ce sont, si je puis employer en ce sens ces expressions, des articles organiques du credo républicain et, en particulier, du credo républicain français“¹⁾.

Nachdem dieser Gesetzesentwurf vom Parlament verworfen worden war, erreichte Poincaré, der erneut als Ministerpräsident der Regierung vorstand – und der die Regierung Briand-Caillaux abgelöst hatte –, zum zweiten Mal die Verabschiedung eines Befähigungsgesetzes durch das Parlament. Es ist das Gesetz vom 3. August 1926, in dem es heißt:

„Art. Premier. – Le Gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois“²⁾.

1) Chambre des députés, débats parlementaires, Sitzung vom 16. Juli 1926, J. O., S. 2964–2965.

2) J. O., 4. August 1926.

Dieses Gesetz bezweckte wiederum die Zusammenlegung und Verkleinerung von Behörden, wodurch die öffentlichen Ausgaben verringert werden sollten. Wieder wurde die Regierung Poincaré in die Lage versetzt, durch Verordnungen in Kraft befindliche Gesetze aufzuheben oder abzuändern, wobei allerdings auffällt, daß dieses Befähigungsgesetz nicht so weit auslegbar ist, wie es der Gesetzesvorschlag der Regierung Briand-Caillaux war. Während der Gesetzesentwurf Poincarés auf Einsparungsmaßnahmen beschränkt war, die sich nur auf die innere Verwaltung des Staates bezogen, ist in dem Gesetzesvorschlag der Regierung Briand-Caillaux eine solche Beschränkung nicht enthalten. Dieses Gesetz wurde mit einer großen Mehrheit im Parlament angenommen, ohne daß die Debatten die gleiche Schärfe erreichten, wie dies zuvor der Fall war. Dieser Umstand zeigte zweierlei: 1. Das Parlament beginnt, den massiven Vorstößen der Exekutive nach Ausweitung ihrer Normsetzungsbefugnis nachzugeben. Damit wird es den Verfassungsgrundsätzen untreu, die auf dem Prinzip der Gewaltenteilung aufbauen, insbesondere dem Verbot, gesetzgebende Gewalt zu übertragen. Die Überzeugung von der Unabdingbarkeit dieser Verfassungsgrundsätze scheint angesichts der finanziellen Krise des Staatshaushalts nicht mehr in gleichem Maße wie früher zu bestehen.

2. Im gleichen Umfang, wie sich das Parlament damit von den Verfassungsgrundsätzen entfernt – es sei darauf hingewiesen, daß dies nur für das Parlament in Krisenzeiten gilt –, wird sein Bedürfnis nach einer vertrauenswürdigen Persönlichkeit wach, von der es hofft, daß sie den Parlamentarismus im Rahmen der zuerkannten Befähigungen nicht untergräbt, sondern dieselben nur dazu benutzt, eine Krise zu überbrücken.

In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, daß Poincaré, der nun schon zum zweiten Mal dem Parlament ein Befähigungsgesetz abgerungen hat, im großen und ganzen gesehen das Vertrauen der Abgeordneten zu haben schien, während der Versuch Briands in gleicher Richtung fehlschlug.

Das gleiche Schicksal, welches das erste Befähigungsgesetz Poincarés ereilte, nämlich nach seiner Verabschiedung durch das Parlament infolge eines Regierungswechsels niemals angewendet worden zu sein, teilte das Gesetz vom 23. Dezember 1933.

Es bezweckte mittels Décrets-lois die Vereinfachung und Verbilligung des Staatsapparates. Die einzusparende Summe sollte im Mindestfall 300 Millionen Franken betragen. Hier die wesentlichen Ausschnitte aus diesem Gesetz:

„La réforme doit être réalisée par décrets rendus sous le contresigné du ministre intéressé et du ministre du Budget, nonobstant toutes dispositions antérieures contraires“.

„Ces décrets seront soumis aux Chambres dans le mois qui suivra leur publication, lorsqu'ils auront modifié des textes législatifs“¹⁾).

Diesem Gesetz folgt das Befähigungsgesetz vom 28. Februar 1934, dessen Art. 36 wie folgt gefaßt ist:

„Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 juin 1934, à prendre, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, par décrets rendus en Conseil des ministres et contresignés du Président du Conseil et du ministre des finances, les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget.

Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 octobre 1934. Ils auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement“²⁾).

In diesem Gesetz sind die Bereiche, in denen Sparmaßnahmen ergehen sollen, nicht mehr begrenzt. Der Regierung wird also hiermit unbeschränkte Freiheit zum Erlaß von Décrets-lois zugestanden, deren Ziel es ist, den Staatshaushalt im Gleichgewicht zu halten. Die parlamentarischen Debatten zu diesem Gesetz sind nur noch von Resignation getragen, die ihren klarsten Ausdruck in den Worten von Vincent Auriol finden, wenn er sagt:

„Mais à quoi bon discuter, puisque aussi bien les événements nous emportent dans leur logique impitoyable?“³⁾ Und Paul Reynaud ergänzt dieses Bekenntnis Auriols mit den Worten:

„Nous pensons que mieux vaut pour le Parlement une procédure exceptionnelle qu'une impuissance constatée ... Nous lui donnons les pleins pouvoirs; c'est vrai, parce que dans des temps anormaux, il faut employer des méthodes anormales“⁴⁾).

Durch das nun folgende Befähigungsgesetz vom 8. Juni 1935 wird die Regierung Laval angesichts der fortdauernden finanz- und wirtschaftspolitischen Krise zum Erlaß von Décrets-lois bevollmächtigt, deren Aktionsradius wie folgt umschrieben ist:

„En vue d'éviter la dévaluation de la monnaie, le Sénat et la Chambre des députés autorisent le Gouvernement à prendre par décrets, jusqu'au 31 octobre 1935, toutes dispositions ayant force de loi pour lutter contre la spéculation et défendre le franc.

1) J. O., 24. Dezember 1933.

2) J. O., 1. März 1934.

3) Chambre des députés, débats parlementaires, J. O., 23. Februar 1934, S. 645.

4) Chambre des députés, débats parlementaires, J. O., 23. Februar 1934, S. 646.

Ces décrets, pris en Conseil des ministres, seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1^{er} janvier 1936“¹⁾).

Eine ähnliche Befähigung verlangt die Regierung Léon Blum mit dem Gesetzesvorschlag vom Juni 1937. Dieser Vorschlag wird jedoch vom Senat abgelehnt, nachdem er von der Chambre des députés gebilligt worden war. Als Léon Blum ein abgemildertes und vermittelndes Gesetz nochmals dem Senat unterbreitete und dieser wiederum das Befähigungsgesetz verwarf, erklärte Léon Blum am 27. Juni 1937 seinen Rücktritt²⁾).

Drei Tage später wurde der weiter rechts orientierten Regierung Chautemps das Befähigungsgesetz vom Parlament zugebilligt, das man Léon Blum abgeschlagen hatte. Es ist das Gesetz vom 30. Juni 1937³⁾).

Am 5. Oktober 1938 wird erneut ein Befähigungsgesetz vom Parlament verabschiedet, das Sanierungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Finanz- und Wirtschaftspolitik zum Gegenstand hat. Das Besondere an dieser Befähigung ist, daß es sich hier um die letzte, in ihrem Aktionsradius beschränkte Befähigung handelt.

Die folgende Befähigung der Regierung vom 19. März 1939 gab der Exekutive die Möglichkeit, weite Gebiete der Gesetzgebung durch Décrets-lois zu regeln: „soweit sie zur Verteidigung des Landes notwendig waren“. Hier der Wortlaut des Gesetzes:

„Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 novembre 1939, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des ministres, les mesures nécessaires à la défense du pays.

Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 décembre 1939“⁴⁾).

Diese Befähigung wird nicht nur charakterisiert durch ihre beinahe unbegrenzte Ausdehnung im Gesetzgebungsbereich, sondern auch durch die lange Frist, während welcher man die Regierung mittels Décrets-lois normsetzend tätig sein läßt, bevor man diese Maßnahmen durch Ratifikation sanktioniert. Diese Befähigung war nur möglich, weil die Abgeordneten des Parlaments

¹⁾ J. O., 9. Juni 1935.

²⁾ Leon Blum führte damals die links gerichtete Volksfrontregierung. Der Senat, der die Befähigung der Regierung Blum ablehnte, war stärker nach rechts orientiert: Die politische Zusammensetzung des Senats entspricht in der Regel nicht der Zusammensetzung der Chambre des députés. Der Senat wird alle neun Jahre gewählt, und zwar von einem besonderen Wahlgremium, während die Chambre des députés alle vier Jahre durch die Wahl der gesamten Nation seine jeweilige Zusammensetzung erfährt.

³⁾ J. O., 1. Juli 1937.

⁴⁾ J. O., 1. Januar 1940.

die Gefahr eines Zweiten Weltkrieges vor Augen hatten. In diesem Sinne appellierte auch Ministerpräsident Daladier an das Verständnis der Abgeordneten wegen des weiten Rahmens derselben, wenn er sagt:

„Pouvez-vous concevoir, Messieurs, que j'aille ainsi devant chaque commission, devant chaque Assemblée, pendant des heures, pendant des jours, alors qu'à nos portes les événements s'aggravent? En toute conscience, c'est impossible! Et aucun chef de gouvernement à ma place, j'en suis convaincu, ne pourrait se dispenser de demander des pouvoirs spéciaux“¹⁾).

Kurze Zeit später wurde Frankreich vom Krieg überrascht. Der Art. 36 des Gesetzes vom 11. Juli 1938²⁾, worin der Regierung in Kriegszeiten besondere Vollmachten zugestanden worden waren, wurde in eine Generalbefähigung umgewandelt, die im Gesetz vom 8. Dezember 1939 ihren Niederschlag fand und wie folgt umschrieben ist:

„Pendant la durée des hostilités, les Chambres exercent leurs pouvoirs en matière législative et budgétaire comme en temps de paix.

Toutefois, en cas de nécessité immédiate, le Gouvernement est autorisé à prendre, par décrets délibérés en Conseil des ministres, les mesures imposées par les exigences de la défense nationale.

Ces décrets sont soumis à la ratification dans un délai d'un mois et, en cas d'absence des Chambres, de leur première réunion“³⁾).

Mit diesem Gesetz wird die Regierung Daladier dazu befähigt, im Falle dringender Notwendigkeit alle „matières législative et budgétaire“ durch Verordnung zu regeln, wenn es die nationale Verteidigung erfordert. Es verstand sich von selbst – jedenfalls für die Abgeordneten der Kammern und die Regierung –, daß die Verordnungen der Exekutive in Kraft befindliche Gesetze – soweit es die letztere für die nationale Verteidigung für erforderlich erachtete – aufheben oder abändern können.

Bemerkenswert ist an diesem Gesetz außerdem, daß es die Befähigung der Exekutive zeitlich nicht genau fixiert, sondern sich mit der Formulierung begnügt: „Pendant la durée des hostilités“. Demgegenüber ist allerdings die Frist der sogenannten „ratification“ schon nach einem Monat der Veröffentlichung fällig, die nur dann überschritten werden darf, wenn sich die Kammern in diesem Zeitraum nicht versammeln.

Bei den Debatten um dieses Gesetz wurde die Verfassungswidrigkeit aller Befähigungen, auf Grund welcher die Exekutive durch Décrets-lois in Kraft

¹⁾ J. O., 20. März 1939, S. 319.

²⁾ J. O., 12. Juli 1938.

³⁾ J. O., 9. Dezember 1939.

befindliche Gesetze aufheben oder abändern kann, kaum mehr erwähnt. Man schloß sich im allgemeinen den Ausführungen des Ministerpräsidenten Daladier an, der diese weit ausgedehnte Befähigung der Exekutive aus folgenden Gründen für notwendig hielt:

„... pour faire face, avec rapidité et s'il le faut dans le secret, à des exigences immédiates inspirées, non pas du budget ou de telle autre préoccupation, mais des nécessités sacrées de la défense nationale“¹⁾.

Dieses Gesetz bildet den Abschluß der parlamentarischen Befähigungen der Exekutive in der III. Republik.

Zur Verdeutlichung des Umfanges der erweiterten Verordnungsgewalt der Exekutive mittels parlamentarischer Befähigung während der III. Republik soll noch eine kurze Statistik von M. Waline herangezogen werden; sie gibt Aufschluß, in welchem Ausmaß Décrets-lois auf Grund dieser Befähigung ergangen sind²⁾.

„Zwischen dem 1. März 1934 und dem 1. Juli 1940, also innerhalb von 76 Monaten, hat Frankreich 31½ Monate unter dem Regime der Décrets-lois gestanden; und zwischen dem 1. Juli 1937 und dem 1. Juli 1940 hat Frankreich von 36 Monaten 22½ Monate unter dem Regime der Décrets-lois gestanden.“ Diese Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Sie zeigen, welche große Bedeutung die Normsetzung mittels Décrets-lois ganz besonders gegen Ende der III. Republik hatte.

Diese Entwicklung wird sich in der IV. Republik – wie wir sehen werden – trotz anfänglichen Zögerns wiederholen.

b) Die parlamentarischen Befähigungen der Exekutive während der IV. Republik.

Obwohl Art. 13 der Verfassung vom 27. Oktober 1946 ausdrücklich feststellt, daß nur die Nationalversammlung Gesetze erläßt, und sie dieses Recht nicht übertragen kann, sind in der Folgezeit zahlreiche Befähigungsgesetze ergangen, die es der Exekutive ermöglichten, mittels Décrets-lois in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufzuheben oder abzuändern.

Bei der Beschlußfassung dieser Befähigungsgesetze wurde im Parlament die Frage der Verfassungsvereinbarkeit dieses Normsetzungsverfahrens heftig diskutiert. Da bei diesen Diskussionen keine wesentlichen, neuen Gesichtspunkte zur Sprache kamen, kann hier eine Erörterung derselben außer Betracht bleiben.

¹⁾ J. O., 2. Dezember 1939, S. 687.

²⁾ Marcel Waline, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6. Auflage, S. 26; es sei bemerkt, daß der Statistik Walines nicht zu entnehmen ist, nach welchen Kriterien die aufgeführten Zeitabschnitte zu bemessen sind.

Als eine der ersten Befähigungen dieser Art wird das Gesetz vom 17. August 1948 betrachtet¹⁾. Hier seine wesentlichen Vorschriften:

„Art. 5. — Avant le 1^{er} janvier 1949, le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 6 ci-dessous:

1° pourra alléger les charges de l'économie française au moyen de réductions, suppressions ou fusion d'impôts, droits et taxes actuellement en vigueur, affectés ou non; les dispositions prises ne pourront affecter l'équilibre budgétaire des collectivités locales;

2° indépendamment, des mesures précédentes, qui ne comporteront ni des majorations de taux, ni des modifications dans des règles d'assiette, procédera à une refonte de l'ensemble des codes et textes fiscaux, à l'effet de réduire le nombre des impôts, droits et taxes, d'aménager et normaliser leurs règles d'application, de simplifier les formalités exigées des contribuables et les tâches imparties aux administrations financières, de coordonner les procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux. Les codes et textes ainsi refondus seront annexés au projet de loi de finances de 1949 qui devra être déposé avant le 10 décembre 1948. Leurs dispositions entreront en vigueur automatiquement le 1^{er} janvier 1949.”

Das Verfahren bezüglich der von der Exekutive zu ergreifenden Maßnahmen innerhalb der im Art. 5 umrissenen Erneuerung im Finanzwesen Frankreichs wird durch die Vorschrift des Art. 6 des gleichen Gesetzes umschrieben:

„Art. 6. — A dater de la promulgation de la présente loi dans les matières ayant par leur nature un caractère réglementaire, déterminées à l'article 7 ci-dessous, des décrets pourront désormais être pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat et sur rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques et des ministres intéressés pour abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur.”

Im Art. 7 des Gesetzes vom 17. August 1948 wird weiter eine Aufzählung der Gebiete vorgenommen, in denen allein die Exekutive mittels Verordnungen im Rahmen des Verfahrens des Art. 6 normsetzend tätig wird. Hier die Materien, die der Art. 7 wie folgt festlegt:

„Art. 7. — Les matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 6, sont les suivantes:

- Organisation, suppression, transformation, fusion, règles de fonctionnement et contrôle de l'ensemble des Services de l'Etat ou des services fonctionnant sous son contrôle ou dont les dépenses sont supportées, en majeure partie, par lui, et des Etablissements publics de l'Etat;

¹⁾ J. O., 18. August 1948.

- Limitation et suppression des emplois et des effectifs;
- Limites d'âge des personnels civils et militaires;
- Organisation, transformation, fusion, règles de fonctionnement, contrôle des Etablissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte, ainsi que des organismes ayant fait appel, sous une forme quelconque, au concours financier de l'Etat, des groupements d'importation et de répartition créés en application de l'article 49 de la loi du 11 juillet 1938, comités, groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes et redevances destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement ou à effectuer des péréquations de prix et en toutes matières relevant de la loi N° 46.2140 du 4 octobre 1946;
- Règles de fonctionnement, modes de financement, sauf en ce qui concerne les salariés soumis au régime général dans les conditions fixées par le titre IV de l'ordonnance n° 45.2250 du 4 octobre 1945, contrôle financier et technique de l'ensemble des divers régimes d'assistance, de Sécurité sociale et de prestations familiales et des organismes chargés d'assurer le recouvrement des cotisations et le service des prestations, ainsi que des organismes chargés d'assurer le service des allocations de vieillesse aux personnes non salariées;
- Conditions d'émission des emprunts du Trésor et des emprunts bénéficiant de la garantie de l'Etat, gestion du portefeuille de l'Etat;
- Réglementation des valeurs mobilières et des opérations concernant ces valeurs;
- Régime de péréquation des échanges avec l'étranger;
- Conditions d'établissement des prix et fonctionnement du contrôle économique;
- Conditions d'utilisation de l'énergie;
- Conditions de répartition des matières premières et des produits industriels."

Betrachtet man die zitierten Artikel 5, 6 und 7 des Gesetzes vom 17. August 1948, und setzt man sie in Beziehung zu den Absichten ihrer Initianten, dann ergibt sich bald eine Diskrepanz zwischen deren Willen und der geschaffenen Wirklichkeit. Denn sie gaben vor, in der IV. Republik mit dem vorliegenden Gesetz die Décrets-lois der III. Republik nicht wieder erstehen lassen zu wollen. Tatsächlich haben sie aber dieses Verfahren der Normsetzung wieder eingeführt. Sie gingen nämlich zunächst von der Vorstellung aus, die Normsetzungs-

kompetenz der Legislative sei zu weit ausgedehnt, während die Exekutive auf diesen Gebieten dadurch zu beeengt sei. Dieser Zustand könne nur beseitigt werden, indem man im Rahmen der sogenannten „délégalisation“ der Exekutive eine Zuständigkeitserweiterung zubillige. Diese sollte darin bestehen, daß man ihr Normsetzungsgebiete, die ihrer Natur nach Verwaltungsangelegenheiten seien, zur freien Regelung überlasse. Diese Gebiete wurden im Art. 7 dieses Gesetzes aufgeführt. Nach der Überführung dieser Gebiete in den Bereich der Exekutive seien die in diesen Materien erlassenen Gesetze nunmehr als (herabgestufte) Verordnungen anzusehen, die die Exekutive nach Belieben durch einfache Verordnungen abändern könne. Insofern würde also das Charakteristikum der *Décrets-lois*, geltende „Gesetze“ des Parlaments aufzuheben oder abzuändern, nicht vorliegen, sondern nur eine Änderung oder Aufhebung einer Verordnung. Überdies unterscheide sich dieses Verfahren von den *Décrets-lois*, daß es nicht zur Überbrückung einer vorübergehenden Notzeit geschaffen worden sei, sondern um eine auf die Dauer bestimmte Neuordnung des Verhältnisses zwischen der Legislative und der Exekutive festzulegen, woraus sich im einzelnen ergäbe:

1. daß die Zuständigkeitsbegründung der Exekutive zeitlich nicht begrenzt werden darf,
2. daß eine „ratification“ durch das Parlament sich erübrige, demnach also überhaupt wegfiel¹⁾.

Die erste Inkonsequenz der Initianten dieses Gesetzes ist das Vorhandensein des Art. 5. Denn abgesehen davon, daß im Art. 5 „in eine der wichtigsten Prärogative des Gesetzgebers überhaupt, in die Gestaltungskompetenz hinsichtlich des Finanzwesens, eingegriffen wurde“²⁾ – Art. 16 der Verfassung von 1946 enthält einen Gesetzesvorbehalt bezüglich der Gesetzgebung im Finanzwesen –, sind die hierin geregelten Materien, die ja Kraft Natur der Sache Verwaltungsangelegenheiten sein sollen, in der Aufzählung des Art. 7 nicht enthalten. Außerdem ist die Zuständigkeitsbegründung der Exekutive im Art. 5 zeitlich begrenzt – Widerspruch zu dem unter 1. Gesagten –, und die ausgearbeiteten Normen sind dem Finanzgesetz als Anlage hinzuzufügen, was darauf schließen läßt, daß sie der „ratification“, sei es nun ausdrücklich oder stillschweigend (durch Ablauf der Frist) unterzogen werden.

Es sind also allein schon mit der Vorschrift des Art. 5 und dem Verfahren hierzu nach Art. 6, wonach in Kraft befindliche Gesetze den neu zu regelnden Materien durch Verordnungen aufgehoben oder abgeändert werden können, die *Décrets-lois* wieder eingeführt³⁾.

1) Vergl. Ballreich, a. a. O., S. 340.

2) Ballreich, a. a. O., S. 340.

3) Die Regierung hat von der ihr eingeräumten Befähigung durch eine umfassende Finanzreformverordnung vom 9. Dezember 1948 Gebrauch gemacht; Text vergl. J. O. vom 10. Dezember 1948, unter der Rubrik „*Décrets, arrêtés et circulaires*“.

Außerdem ist, wie schon an anderer Stelle kurz vermerkt, das Verfahren, wie es die Art. 6 und 7 dieses Gesetzes vorsehen, – ausgehend von der Delegationstheorie – nichts anderes als eine Rückkehr zum Regime der Décrets-lois¹⁾, wenn es auch an gewissen formellen Merkmalen fehlt, die die Décrets-lois in der Regel früher aufzuweisen hatten, als da sind: Beschränkung der Zeit, in welcher die Maßnahmen zu ergehen haben; Beschränkung der Befähigung auf die die Regierung bildende Exekutive; Klausel, in der die „ratification“ des Parlaments vorgesehen war, d. h. wonach die Zustimmung des Parlaments zu diesen Verordnungen nach Ablauf der Befähigungsfrist notwendig war mit der Folge, daß dieselben nach der „ratification“ zu Gesetzen erhoben wurden.

Dem Befähigungsgesetz vom 17. August 1948 folgten noch viele andere, die auf das in ihm enthaltene Verfahren Bezug genommen haben. Die Vielzahl dieser Befähigungen zwingt zu einer Beschränkung auf die wichtigsten Gesetze dieser Art, als da sind: das Gesetz vom 11. Juli 1953, das Gesetz vom 14. August 1954 sowie das Gesetz vom 3. Juni 1958.

Das Gesetz vom 11. Juli 1953²⁾ hat den wirtschaftlichen und finanziellen Wiederaufbau Frankreichs zum Gegenstand. Es nimmt auf das Verfahren des Gesetzes vom 17. August 1948 Bezug. Art. 5 des Gesetzes vom 11. Juli 1953 ist wie folgt gefaßt:

„Art. 5. – Relèvent de l'exercice du pouvoir réglementaire, dans les formes et conditions prévues par l'article 6 de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948:

- L'organisation administrative des services de la Justice et des Forces armées;
- L'organisation, le fonctionnement et le contrôle des sociétés ou organismes français dont les collectivités, établissements et organismes visés au titre II de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 possèdent le contrôle ou la majorité du capital;
- Les règles générales applicables à l'avancement des personnels civils et militaires, des agents des Administrations, Services et Organismes visés au titre II de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948; les modalités de mise à la retraite des mêmes personnels et agents qui remplissent les conditions exigées par l'ouverture du droit à pension d'ancienneté; les règles relatives au cumul des prestations versées par les mêmes collectivités ainsi qu'au cumul desdites rémunérations avec les pensions de retraites. Ces dispositions seront

1) Vergl. Ausführungen auf S. 24 ff. der vorliegenden Arbeit.

2) J. O., 12. Juli 1953.

soumises à l'avis du Conseil Supérieur de la Fonction publique; elles sont applicables aux agents des collectivités locales et des établissements publics qui en dépendent;

- Les règles concernant la responsabilité des comptables publics et les obligations administratives des ordonnateurs;

Les conditions d'émission des emprunts des départements, communes et établissements publics;

- Les pouvoirs visés par le présent article, en extension des dispositions respectives de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948, sont conférés au Gouvernement en fonction lors de la promulgation de la présente loi et prendront fin en tout état de cause le 31 décembre 1953;
- Les décrets pris en application des articles 2, 6 et 7 de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, ainsi qu'en vertu des dispositions ci-dessus, ne peuvent diminuer la proportion de la représentation des collectivités locales, tant dans les Conseils d'Administration des établissements publics, sociétés, organismes ou entreprises visés par l'article 2 de la loi n° 48. 1268 du 17 août 1948 susvisée et par le présent article, que dans les comités, conseils et organismes qui en dépendent ou qui ont à connaître de leur activité."

Mit dieser Vorschrift wird also die Ausübung der Verordnungsgewalt in dem schon durch das Gesetz vom 17. August 1948 festgelegten Sinne – Verwaltungsangelegenheiten kraft Natur der Sache – um die im einzelnen aufgezählten Bereiche erweitert, die die alleinige Zuständigkeit für diese Gebiete bei der Exekutive begründet. Allerdings werden in dem vorletzten Absatz des Art. 5 die vorstehend aufgeführten Befugnisse, soweit sie die einschränkenden Bestimmungen des Gesetzes vom 17. August 1948 erweitern, nur derjenigen Regierung übertragen, die im Augenblick der Veröffentlichung des Gesetzes im Amt ist. Außerdem sind diese weitergehenden Maßnahmen bis zum 31. Dezember 1953 befristet. Da bezüglich des Normsetzungsverfahrens in diesem Gesetz auf das Gesetz vom 17. August 1948 Bezug genommen wird, werden die in Kraft befindlichen Gesetze – in diesen, der Exekutive neu eröffneten Materien – wieder auf den Rang von Verordnungen herabgestuft, die dann durch neue Verordnungen der Regierung geändert werden können. Im Artikel 6 des gleichen Gesetzes kann die Regierung durch Verordnungen „toute disposition législative“ beschränken (limiter) oder zeitweilig aufheben (suspendre), soweit dieselben Ausgaben zu Lasten des Staates nach sich ziehen:

„Art. 6. – Le Gouvernement pourra, par décrets pris en Conseil des ministres, avant le 1^{er} octobre 1953, sur le rapport du ministre des finances et des Affaires

économiques, limiter, suspendre ou différer, jusqu'au 1^{er} janvier 1955 au plus tard, l'effet financier de toute disposition législative entraînant une dépense à la charge de l'Etat, des collectivités ou des établissements publics."

Im Art. 9 dieses Gesetzes wird die Regierung befähigt, durch Verordnungen Steuererleichterungen zu schaffen, die dem Zweck dienen, den Wohnungsbau anzuregen. Die Steuererleichterungen können dabei durch Ermäßigung der Steuern herbeigeführt werden, die gerade das Bauwesen belasten:

„Art 9. – ... Le Gouvernement pourra par décret prendre toutes mesures de dégrèvement fiscal ayant pour objet d'encourager la construction de logements économiques et familiaux, soit par la réduction des taxes et impôts qui grèvent directement ces constructions, soit par des exonérations fiscales réservées aux capitaux qui s'investiront immédiatement dans des constructions de cette nature."

Wenn man bedenkt, daß die Regierung im Rahmen des Art. 5 5½ Monate und im Rahmen des Art. 6 nur 2½ Monate zum Erlaß von Verordnungen befugt war und sie trotzdem ca. 160 Verordnungen in dieser Zeit erließ, dann dokumentiert dies die Bedeutung dieses Befähigungsgesetzes¹⁾.

Als nächste bedeutsame Befähigung der Exekutive durch das Parlament ist das Gesetz vom 14. August 1954 zu nennen²⁾. Initiant dieses Gesetzes war Ministerpräsident Mendès-France. Es handelt sich hierbei um ein 5-Punkte-Programm, das sich wie folgt aufgliedert:

- „1. La poursuite de l'expansion économique et l'augmentation du revenu national: ...;
2. La normalisation et l'abaissement des coûts de production: ... (Es folgt eine Aufzählung der geeigneten Maßnahmen);
3. L'amélioration du pouvoir d'achat et la sécurité de l'emploi: ... (Folgt Aufzählung der geeigneten Maßnahmen);
4. L'équilibre de la balance des comptes, le développement du commerce extérieur avec tous les pays;
5. L'élévation du niveau de vie dans les pays d'outre-mer et la coopération économique et financière entre la Métropole et ces pays, notamment: ..."

Diese sehr weit gefaßte Befähigung der Regierung Mendès-France wurde in der Form von Verordnungen durchgeführt, die in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern konnten:

„Les décrets prévus au présent article pourront modifier ou abroger les dispositions législatives en vigueur sans qu'il puisse être porté atteinte aux matières

¹⁾ Vergl. J. Soubeyrol, a. a. O., S. 113.

²⁾ J. O., 15. August 1954.

réservés à la loi, soit en vertu de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle républicaine dont les principes ont été réaffirmés dans le préambule de la Constitution, ni à la protection des biens et des libertés publiques. Ils ne pourront, en aucun cas, diminuer les droits et prérogatives des autorités concédantes en matière d'électricité et de gaz, ni les droits et prérogatives des collectivités locales."

Das Recht der Exekutive, in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können, findet, wie es sich aus dem vorstehenden Absatz ergibt, jedoch einige Beschränkungen. Die Verordnungen der Exekutive dürfen nicht eingreifen in die Gesetzgebungsbereiche, die dem Parlament vorbehalten sind, sei es durch Verfassung, sei es durch verfassungsmäßig verankerte Tradition (auf die die Präambel Bezug nimmt). Das gleiche gilt für die Materien, die die Energieversorgung des französischen Volkes betreffen sowie für die Vorrechte der öffentlich-rechtlichen Verbände.

Eine weitere Beschränkung der Normsetzungsbefugnis der Regierung Mendès-France wird gleich zu Beginn des Gesetzes ausgesprochen, wo ihr die Möglichkeit genommen ist, Dispositionen des Budgets abzuändern:

„Le Gouvernement pourra, avant le 31 mars 1955, sous réserve qu'aucune modification ne soit apportée aux dispositions incluses dans le budget de 1955, ...“.

Die von der Regierung erlassenen Verordnungen treten ab ihrer Publikation im Journal Officiel in Kraft, und sie werden nach ihrer Sanktionierung durch das Parlament endgültig zu Gesetzen (im formellen Sinne). Die erlassenen Verordnungen müssen spätestens bis zum 31. Mai 1955 zwecks „ratification“ dem Parlament unterbreitet werden.

Die der Regierung zugebilligte Befähigung endet mit dem Rücktritt der Regierung, d. h. diese Befähigung ist nicht auf eine andere Regierung übertragbar.

Vergleicht man dieses Befähigungsgesetz der Regierung Mendès-France mit dem vorangegangenen, so stellt man fest, daß das letztere wieder weitergehend ist als das vorgenannte, was sich schon allein aus der Tatsache ergibt, daß sich die früheren Befähigungen nicht auf die überseeischen Gebiete erstreckten, während dies im Rahmen des Punktes 5. des vorliegenden Gesetzes der Fall ist.

Was das Normsetzungsverfahren betrifft, so wird hier, entgegen den früheren Gesetzen, nicht mehr auf die Verordnungsgewalt kraft Natur der Sache Bezug genommen; woraus sich zwangsläufig ergibt, daß alle zu ergehenden Verordnungen wieder der „ratification“ zu unterwerfen sind. Wenn es auch an einer Statistik der Maßnahmen fehlt, die die Regierung Mendès-France auf

Grund dieser Befähigung mittels Décrets-lois erlassen hat, so gilt es doch als feststehend, daß sie auf den im Gesetz aufgeführten Gebieten eine rege Tätigkeit entfaltet¹⁾).

Die wohl weitestgehende Befähigung der Exekutive findet sich jedoch erst in dem späteren Gesetz vom 3. Juni 1958, die der Regierung des Generals de Gaulle angesichts der damaligen katastrophalen Krise zugebilligt wurde.

Im Gesetz vom 3. Juni 1958²⁾ werden nicht mehr die Bereiche aufgezählt, die das Parlament der Regierung zur Regelung mittels Verordnungen überläßt, sondern es werden hier nur noch die Gebiete umrissen, die von der Verordnungsgewalt der Exekutive ausgeschlossen sind. Es handelt sich also um den ersten Fall einer negativ umgrenzten Befähigung. Dieses Gesetz legt in seinem einzigen Artikel fest:

„Article unique. – Pendant une durée de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement de la République investi le 1^{er} juin 1958 prendra par décrets, dénommés ordonnances, les dispositions jugées nécessaires au redressement de la nation, qui pourront notamment abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur.

Ces décrets ne pourront porter ni sur les matières réservées à loi par la tradition constitutionnelle républicaine résultant notamment du préambule de la Constitution de 1946 et de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni sur l'exercice des libertés publiques et syndicales, ni sur la qualification des crimes et des délits, la détermination des peines qui leur sont applicables, la procédure criminelle, ni sur l'aménagement des garanties fondamentales accordées aux citoyens, ni sur la législation électorale.

Ils seront pris en conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat.

En cas d'urgence et d'impossibilité de réunion immédiate du conseil des ministres, spécialement constatées par le texte du décret, celui-ci peut être publié et exécuté avant d'être soumis, après avis du conseil d'Etat, au conseil des ministres. Dans ce cas, le conseil des ministres statue à sa plus prochaine réunion.

Les décrets entreront en vigueur par leur publication au Journal Officiel.

A l'expiration du délai prévu à l'alinéa premier, ils seront déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale à fin de ratification.“

Diese weitgehende Befähigung der Regierung des Generals de Gaulle ist als Endstufe einer Entwicklung zu bezeichnen, die zum Ergebnis hat, daß die

¹⁾ Vergl. J. Soubeyrol, a. a. O., S. 122.

²⁾ J. O., 4. Juni 1958, S. 5327.

Regierung bis auf einige wenige Ausnahmen die gesetzgebende Gewalt ausübt. Auch bis jetzt noch bestehende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieses Verfahrens der Normsetzung scheinen in naher Zukunft durch die Verfassungsreform, für die die Regierung de Gaulle wirbt, beseitigt zu werden. Denn im Gegensatz zu den Verfassungen von 1875 und 1946 soll in Zukunft verfassungsmäßig festgelegt werden, daß die Exekutive im Normsetzungsbereich der Legislative tätig werden kann, wenn sie vom Parlament dazu befähigt ist.

Als Hinweis der zahlenmäßigen Bedeutung der Décrets-lois innerhalb eines Befähigungsgesetzes soll auf eine Untersuchung aufmerksam gemacht werden, die der Conseil d'Etat im Jahre 1954 veröffentlichte¹⁾. Danach sind auf Grund des Befähigungsgesetzes vom 17. August 1948 ca. 350 Décrets-lois ergangen. Diese Zahl zeigt sehr deutlich, wie auch schon die zitierte Statistik von M. Waline, welche große Bedeutung der Normsetzung mittels Décrets-lois in der IV. Republik zukommt.

Damit sind die Bereiche und die Entwicklung der parlamentarischen Befähigungen sowie der aus ihnen resultierenden Décrets-lois sowohl während der III. als auch während der IV. Republik im wesentlichen aufgezeigt.

Die Erörterung der rein juristischen Fragen und Probleme, die die Befähigungsgesetze und die aus ihnen resultierenden Décrets-lois aufweisen, sei im folgenden Teil der Arbeit dargelegt.

III. Teil: Die Systematik der Befähigungsverfahren der Exekutive sowie die Versuche ihrer Rechtfertigung.

I. Kapitel: Die Verfahren der Befähigung der Exekutive.

1. Abschnitt: Die Verfahren der parlamentarischen Befähigung.

Die bedeutendste Stellung unter den Befähigungen der Exekutive nehmen die parlamentarischen Befähigungen ein. Sie lassen sich nach A. de Laubadère²⁾ in vier verschiedenen Verfahren der Ausarbeitung durch das Parlament unterscheiden.

1. Die Exekutive erhält die Befugnis, durch Verordnungen Gesetze des Parlaments aufzuheben oder abzuändern.

Bei dieser Art von Befähigungen finden sich im Text der Befähigungsgesetze Formulierungen verschiedenen Wortlauts. Unverkennbar waren diese Formu-

¹⁾ Conseil d'Etat, Etudes et Documents, Georges Maleville, S. 57.

²⁾ A. de Laubadère, Des „pleins pouvoirs“ aux „demi décrets-lois“, Recueil Dalloz, Chronique IX, 1952, S. 35 ff.

lierungen zu Beginn der Praxis der parlamentarischen Befähigungen während der III. Republik, wo z. B. im Gesetz vom 22. März 1924 folgende Wendung vom Gesetzgeber gebraucht wird:

„... Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront ...“.

Wenig später bediente man sich einer anderen Formulierung, die zwar das Gleiche besagt, aber weniger Widerspruch zu erregen versprach. So wird diese Fähigkeit der Décrets-lois, Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können, im Gesetz vom 23. Dezember 1933 wie folgt formuliert:

„La réforme doit être réalisée par décrets ..., nonobstant toutes dispositions antérieures contraires, und im folgenden Absatz: „... lorsqu'ils auront modifié des textes législatifs“.

Gegen Ende der III. Republik findet man schließlich nur noch die allgemeinen Formulierungen, wie sie unter anderem das Gesetz vom 19. März 1939 aufweist: „... par décrets ... les mesures nécessaires à la défense du pays“; und es wird hierbei als selbstverständlich vorausgesetzt, daß die „notwendigen Maßnahmen“ auch die Aufhebung oder Abänderung von in Kraft befindlichen Gesetzen zum Gegenstand haben können. Ein Hinweis darauf bietet die in diesem Gesetz enthaltene „Ratifikations“-Klausel, denn Verordnungen, die nicht die Fähigkeit besitzen, Gesetze aufzuheben oder abzuändern, bedürfen keiner derartigen „ratification“.

Während der IV. Republik findet man häufig in den Befähigungsgesetzen die Formulierung: „par décrets ... les dispositions nécessaires ..., qui pourront notamment abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur“, wobei mit „dispositions“ wieder Gesetze des Parlaments gemeint sind¹⁾. Eine deutliche Sprache enthält wieder das Befähigungsgesetz vom 3. Juni 1958 – am Ende der IV. Republik –, wo es heißt: „... par décrets ... les dispositions jugées nécessaires ..., qui pourront notamment abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur“. Hier wird also durch das Adjektiv „législatives“ auf die Änderung von einfachen Gesetzen hingewiesen. Der Aufbau dieser Art Befähigung ist gekennzeichnet durch jeweils vier Begrenzungsmerkmale, die nach M. Waline²⁾ folgende Aufgliederung erfahren:

a) Begrenzung der Normsetzungsmaterie

Nach Waline enthält jedes Befähigungsgesetz eine Begrenzung der durch Verordnung zu regelnden Materien, die einmal enger („réalisation d'éco-

¹⁾ Vergl. Art. 6 in Verbindung mit Art. 5 des Gesetzes vom 17. August 1948.

²⁾ M. Waline, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 3. Auflage, S. 24.

nomie budgétaire", 1926), einmal viel weiter gefaßt ist („defense du franc", 1935; „redressement économique et financier", 1938; „defense du pays", 1939). Wohl eine der weitestgehenden Befähigungen, die eine Regierung je erhalten hat, wurde durch das Gesetz vom 3. Juni 1958 dem Ministerpräsidenten de Gaulle zugebilligt. Die Verordnungsgewalt der Exekutive war hier nur noch negativ umgrenzt, d. h. es wurde nur ein Minimum der staatlichen Normsetzung dem Parlament vorbehalten, und zwar, verglichen mit den deutschen Verhältnissen, allein die Rechtsgebiete, die ihren Ausgangspunkt in den Grundrechten besitzen.

b) Zeitliche Begrenzung der Befähigung

Die Zeit, in der die Exekutive – in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufhebend oder abändernd – normsetzend tätig werden kann, ist in der Regel auf wenige Monate begrenzt. Die letzte Befähigung der III. Republik, die unter dem Motto „défense du pays" erging, weist eine auf Monate bestimmte Begrenzung nicht auf; sie sollte bis zur Beendigung der Feindseligkeiten Geltung haben.

Daß Frankreich trotz zeitlicher Begrenzung dieser Art der Normsetzung mittels Décrets-lois oft ausgesetzt war, umschreibt M. Waline a. a. O. mit folgenden Worten:

„Le procédé du décret-loi était chronique, mais non permanent toujours, un terme était fixé au pouvoir du gouvernement."

c) Begrenzung der Befähigung durch Einverständnis-erklärung gewisser Gremien

Viele Befähigungsgesetze enthalten die Bestimmung, daß vor dem Erlaß von Maßnahmen mittels Décrets-lois, die auf der Befähigung beruhen, sie entweder des Einverständnisses aller Kabinettsmitglieder oder der Zustimmung des Conseil d'Etat bedürfen oder gar beider.

d) Begrenzung der Befähigung durch zeitlich kurz bemessene Vorlagepflicht der Décrets-lois zwecks „ratification".

Die Befähigungsgesetze enthalten im allgemeinen die Vorschrift, daß alle Verordnungen, die auf Grund der Befähigung ergehen, und die hierbei Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern, dem Parlament nach einer im Gesetz festgelegten Frist vorgelegt werden müssen. Stimmt das Parlament den Verordnungen dann zu, so werden dieselben mit dieser Zustimmung zu Gesetzen erhoben. Lehnt das Parlament diese Verordnungen ab, dann verlieren sie automatisch ihre Geltung (ex nunc). Sind die Verordnungen von der Exekutive rechtzeitig beim Parlament vorgelegt

worden, und enthält sich dasselbe jeder Äußerung, so bleiben die Décrets-lois – die ja mit ihrer Publikation durch die Exekutive offiziell in Kraft treten, – weiter in Kraft, und zwar solange, bis sich das Parlament dazu äußert.

Folgende Befähigungsgesetze der vorgenannten Art haben während der IV. Republik bestehende Gesetze des Parlaments zum Teil aufgehoben¹⁾:

Die Gesetze vom 25. Juni 1947,
24. September 1948, I. Artikel,
5. Juli 1949,
31. Juli 1950,
8. Januar 1951,
14. April 1952, Art. 6, Abs. 1 und 2,
7. Februar 1953, Art. 8, §§ 1 und 2,
31. Dezember 1953,
2. April 1954,
6. August 1955²⁾.

Folgende Befähigungsgesetze der vorgenannten Art haben in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments ganz aufgehoben:

Die Gesetze vom 17. August 1948,
11. Juli 1953,
15. April 1954,
14. August 1954.

Wieder andere Befähigungsgesetze haben von in Kraft befindlichen Gesetzen des Parlaments nur einzelne Vorschriften abgeändert. Es sind die Befähigungsgesetze vom

19. Oktober 1946,
31. Dezember 1947,
21. Dezember 1948,
31. Dezember 1951,
14. April 1952.

2. Die Exekutive erhält die Befugnis, durch Décrets-lois in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufzuheben oder abzuändern, wenn es dem Parlament bis zu einem bestimmten Zeitpunkt selbst nicht gelungen ist, diese Änderungen durch einfache Gesetze vorzunehmen.

1) Die folgende Aufzählung stammt von J. Soubeyrol a. a. O., eine ähnliche Aufstellung für die Befähigungsgesetze der III. Republik konnte nicht gefunden werden.

2) Fundstelle sämtlicher zitierten Gesetze ist das Journal Officiel vom folgenden Tag der oben zitierten Daten

Diese Art der Befähigung der Exekutive unterscheidet sich nur in einem Punkt von der unter 1) aufgeführten Art. Zu den vier aufgezeigten Begrenzungen (vergl. von a) bis d) des unter 1. Gesagten) kommt in diesem Falle noch eine weitere Begrenzung hinzu. Diese besteht darin, daß das Befähigungsgesetz der Regierung erst dann die Möglichkeit einräumt, die in diesem Gesetz aufgezeigten Materien durch Décrets-lois zu regeln, wenn das Parlament bis zu einem gewissen Zeitpunkt, der im Gesetz enthalten ist, – im Umfang der Befähigung – nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist.

Als ein typisches Beispiel für ein solches Befähigungsgesetz bezeichnet A. de Laubadère¹⁾ das Gesetz vom 8. Januar 1951 (Art. 1, Abs. 2). Hierin wurde die Exekutive aufgefordert, bis zum 15. Februar 1951 einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der Einsparungsmaßnahmen in der Höhe von 25 Milliarden Franken vorsieht. Wenn der Gesetzgeber bis zum 15. März des Jahres nicht über das Gesetz abstimmen würde, sollte die Regierung dazu befähigt sein, mittels Décrets-lois diese Summe durch erhöhte Steuern einzuziehen²⁾.

3. Die Exekutive erhält die Befugnis, durch Verordnungen in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufzuheben oder abzuändern, nachdem die Normsetzungsbereiche oder Materien, in denen die Änderungen vorzunehmen sind, aus dem Kompetenzbereich der Legislative herausgenommen, und dem alleinigen Kompetenzbereich der Exekutive durch das Befähigungsgesetz zugeordnet worden sind.

Diese Art der Befähigung der Exekutive unterscheidet sich von den zwei vorangestellten in folgenden Punkten:

a) Begrenzung der Normsetzungsbereiche

Die Normsetzungsbereiche, die das Parlament der Exekutive zuordnet, sind nicht mit allgemeinen Formulierungen umschrieben, wie z. B. „la lutte contre la spéculation et la défense du franc“, sondern sie sind durch eine genaue Aufzählung im Befähigungsgesetz umrissen. Dies findet z. B. seinen sichtbaren Ausdruck im Gesetz vom 17. August 1958, Art. 7³⁾.

1) A. de Laubadère, a. a. O., S. 35.

2) Mit diesem Gesetz dringt die Exekutive in eines der wichtigsten Prärogative des Parlaments vor, nämlich das Recht, Steuererhöhungen zu beschließen. Es durchbricht den Gesetzesvorbehalt, der in diesem Normsetzungsbereich verfassungsmäßig verankert ist: gemäß Art. 14 der Déclaration des droits de 1789, auf dessen Fortbestehen die Präambel der Verfassung der IV. Republik ausdrücklich hinweist.

Vergl. hierzu die näheren Ausführungen Ballreichs, in „Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat“, 1952, S. 344, 1. Abs.

3) Vergl. Aufzählung S. 42 ff. der vorliegenden Arbeit.

b) Zeitliche Begrenzung der Befähigung

Diese Art der Befähigung weist eine zeitliche Begrenzung nicht auf, denn es soll hier eine generelle Neuordnung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative dergestalt vorgenommen werden, daß der Exekutive für immer gewisse Normsetzungsbereiche zur selbständigen Regelung überlassen werden, weil man der Ansicht ist, diese Gebiete gehörten ihrer Natur nach in den Kompetenzbereich derselben.

- c) Die Einverständniserklärungen der zuständigen Gremien bleiben bestehen; damit sind gemeint: die Prüfungspflicht des Conseil d'Etat, die Zustimmung des Ministerrats oder der Ressortminister. Der Conseil d'Etat hat zu prüfen, ob die Verordnungen in die im Befähigungsgesetz aufgezählten Normsetzungsbereiche gehören, der Ministerrat oder der Ressortminister geben ihr Einverständnis zu den geplanten Maßnahmen, soweit sie dafür verantwortlich sind.
- d) Eine „ratification“ der erlassenen Verordnungen ist hier nicht vorgesehen, da das Parlament keine Veranlassung sieht, etwas zu billigen, was außerhalb seines Kompetenzbereichs liegt.

4. Die Exekutive ändert Gesetze durch Verordnungen, deren Texte dem Parlament bekannt sind.

A. de Laubadère a. a. O. bezeichnet diese Art der Befähigung der Exekutive als „la plus timide“ und unterscheidet hierbei zwei verschiedene technische Modalitäten:

Die Regierung verlangt die Befähigung vom Parlament, durch Verordnungen Bereiche regeln zu dürfen, die im Rahmen einer Gesetzesvorlage dem Parlament schon unterbreitet worden sind und deren Inhalt demselben aus diesem Grunde schon hinreichend bekannt ist, oder:

die Regierung wird befähigt, Verordnungen zu erlassen, die in Kraft befindliche Gesetze aufheben oder abändern können, wobei festgelegt ist, daß diese Verordnungen erst dann in Kraft treten, wenn sie dem Parlament unterbreitet und von diesem gebilligt worden sind.

Der ersten dieser beiden Modalitäten liegt folgender Sachverhalt zugrunde. Dem Parlament liegt ein größerer Gesetzesentwurf vor; einige Teile des Entwurfs wurden von den Abgeordneten schon diskutiert und gebilligt. Die übrigen Teile des Gesetzes beanspruchen noch einige Zeit. Das Gesetz soll aber im ganzen verabschiedet werden. Demgegenüber wünscht die Exekutive die Realisierung der schon gebilligten Teile dieses Gesetzes. Nunmehr befähigt das Parlament die Regierung mittels Verordnungen die grundsätzlich schon gebilligten, jedoch noch nicht verabschiedeten Bestimmungen in Kraft zu setzen,

wobei diese Verordnungen die noch bestehenden früheren Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern. Als Beispiel hierfür gilt das Projekt eines Rahmengesetzes der Regierung Pleven¹⁾, das die Neuordnung der französischen Eisenbahnen zum Gegenstand hatte. Die Art. 1 bis 3 und 12 bis 18 dieses Rahmengesetzes wurden auf Grund einer Befähigung vor ihrer Verabschiedung durch das Parlament von der Exekutive auf dem Verordnungswege geregelt.

Von einem anderen Gesichtspunkt ist bei der Betrachtung der zweiten Modalität auszugehen. Hier wird der Exekutive durch ein Befähigungsgesetz zugebilligt, ein bestimmtes Gebiet eines vom Parlament zu verabschiedenden Gesetzes durch Verordnungen zu regeln, diese Verordnungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt dem Parlament vorzulegen, welches dann das Gesetz einschließlich der vorgelegten Verordnungen verabschiedet. Dieses Verfahren wurde im Rahmen des Art. 5 des Befähigungsgesetzes vom 17. August 1948 praktiziert. Hierin war die Regierung befähigt worden, durch Verordnungen eine Finanzreform festzulegen. Allerdings war sie verpflichtet, die diese Reform betreffenden Vorschriften bis zum 10. Dezember 1948 dem Parlament vorzulegen. Sie wurden dem Finanzgesetzentwurf des Parlaments beigelegt und danach mit demselben verabschiedet. Sie traten – so wie es im Art. 5 des Gesetzes vom 17. August 1948 vorgesehen war – mit dem 1. Januar 1949 in Kraft²⁾.

Die Anhänger dieser Art der Normsetzung sehen in diesem zuletzt aufgeführten Verfahren keine Verletzung des Art. 13 der Verfassung von 1946, weil das Parlament 21 Tage dazu Zeit gehabt habe, die Verordnungen daraufhin zu prüfen, ob sie seinem Willen entsprechen, und es habe weiter durch seine Zustimmung bei der Verabschiedung des ganzen Gesetzes – also einschließlich der beigelegten Verordnungen – voll und ganz seiner gesetzgeberischen Pflicht genügt. Demgegenüber machen jedoch die Kritiker dieses Verfahren geltend, daß das Parlament angesichts des weiten Umfanges der zu regelnden Materien nicht genügend Zeit gehabt habe, um tatsächlich die Verordnungen in ihrer vollen Tragweite überprüfen zu können; vielmehr habe das Parlament bei Berücksichtigung der großen Anzahl von Bestimmungen, wie sie die Exekutive vorgelegt habe, nur vor der Alternative gestanden, entweder das Gesetz im Vertrauen auf die Exekutive anzunehmen oder im ganzen abzulehnen. Es hat zugestimmt, und es hat damit nach Ansicht der Kritiker faktisch gegen seine gesetzgeberische Pflicht verstoßen und demzufolge der Exekutive eine erweiterte Normsetzungsgewalt – wie sie in Art. 13 der Verfassung verboten sei – zugebilligt. Daran ändere auch die Tatsache nichts, daß Art. 188 dieses Gesetzes aufgehoben und Art. 190 abgeändert worden sei³⁾.

1) J. O., Gesetzesvorlage Nr. 880 d. Jahres 1952.

2) J. O., vom 1. Januar 1949, S. 4 ff.

3) Vergl. Soubeyrol, a. a. O., S. 141.

2. Abschnitt: Die Exekutive bedient sich ohne parlamentarische Befähigung der Normsetzung mittels Décrets-lois.

Der vorliegende Abschnitt, der unter das Kapitel „Die Verfahren der Befähigung der Exekutive“ rubriziert ist, soll seine Rechtfertigung in der Systematik der französischen Rechtswissenschaft finden, wo das Tätigwerden der Regierung mittels Décrets-lois ohne parlamentarische Befähigung teils als „Selbstbefähigung“ (auto-habilitation gouvernementale), teils als „richterliche Befähigung“ (habilitation jurisprudentielle) und teils als „Befähigung auf verfassungsmäßiger Grundlage“ (habilitation d'origine constitutionnelle) bezeichnet wird¹⁾.

a) Die „auto-habilitation gouvernementale“.

Unter der „auto-habilitation gouvernementale“ wird die Entscheidung der Exekutive verstanden, sich ohne Vorliegen einer parlamentarischen Befähigung in einem Normsetzungsbereich mittels Décrets-lois – sei es provisorisch, sei es endgültig – zu betätigen.

Es ist nicht immer gesagt, daß die Exekutive damit das Parlament umgehen will, weil manchmal diese Art der Befähigung der Exekutive – wenn hier überhaupt von einer „Befähigung“ gesprochen werden kann – im Rahmen eines stillschweigenden Gewährenlassens durch das Parlament geschieht.

Beispielhaft sollen hier einige Décrets-lois als Ausfluß jener „auto-habilitation gouvernementale“ aufgezeigt werden, die sowohl in der III. als auch in der IV. Republik zu finden sind.

So wurde durch zwei Verordnungen vom 7. Januar 1915²⁾ die Freiheit des Handels und der Industrie beschränkt. Dem Handel wurde hiermit der Groß- und Kleinhandel mit Absinth verboten, der Industrie (Getränke-Industrie) die Neueröffnung von Spirituosenläden untersagt.

In einer anderen Verordnung vom 31. Oktober 1916³⁾ wurde das Eigentumsrecht der Unternehmer dergestalt beschränkt, daß, wenn der Stillstand eines Unternehmens die nationale Verteidigung zu gefährden drohte, die Exekutive durch den Ministerrat Maßnahmen ergreifen konnte, die den Fortbestand des Unternehmens sicherten. Wenn auch diese Verordnungen vielfach von dem Parlament nachträglich gebilligt wurden, so waren sie – bei Zugrundelegung ihres sofortigen Inkrafttretens – bis zur Zustimmung des Parlaments bar jeder gesetzlichen Grundlage.

¹⁾ Vergl. J. Soubeyrol, a. a. O., S. 137 ff.

²⁾ J. O. vom 8. Januar 1915.

³⁾ J. O. vom 1. November 1916.

Ähnlich erließ die Regierung in der IV. Republik Verordnungen, ohne daß sie hierzu vom Parlament eine Befähigung besaß. Die Verordnung vom 31. Dezember 1946¹⁾ regelte in dieser Weise einige Bereiche der Sozialfürsorge und die Verordnung vom 8. Dezember 1948²⁾ die Umgestaltung verschiedener Zollbestimmungen.

Der inhaltliche Aufbau dieser Verordnungen hatte zeitweise eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Aufbau parlamentarischer Befähigungen, so wie er im vorangestellten Abschnitt beschrieben wurde. Da sie sich immer nur auf ganz bestimmte Gebiete der Normsetzung beschränkten, war somit der Aktionsradius der Exekutive begrenzt.

Diese Verordnungen enthielten zum Teil auch zeitliche Begrenzungen, die sich die Exekutive selbst auferlegte. So waren die vorgenannten Verordnungen des I. Weltkrieges nur für den Zeitraum des Krieges vorgesehen. Nicht so die zitierten Verordnungen während der IV. Republik.

Teilweise war in den Verordnungen eine „clause de ratification“ enthalten, wonach die Exekutive von sich aus vorgesehen hatte, daß die ergangenen Maßnahmen – nachdem sie zwar schon in Kraft getreten waren – dem Parlament zwecks „ratification“ vorzulegen sind. Fehlte es an einer derartigen Klausel, so wurden desungeachtet nicht selten diese Verordnungen dem Parlament vorgelegt. Bei den sogenannten „auto-habilitations gouvernementales“ während der IV. Republik fehlte es allerdings meist sowohl an einer diesbezüglichen Klausel als an einer Vorlage der Verordnungen bei dem Parlament³⁾.

Soweit die Exekutive die erlassenen Verordnungen – die mit ihrem Erlaß auch in Kraft getreten sind – dem Parlament zwecks Billigung vorlegte, kann festgestellt werden, daß sie ihr diesbezügliches Vorgehen grundsätzlich für illegal – wenn auch im Interesse der gesamten Nation unvermeidlich – hielt.

Sahen diese Verordnungen weder ausdrücklich noch stillschweigend eine nachträgliche Ratifikation vor, so mögen die Beweggründe ihrer Initianten dafür zwar gleich redlich gewesen sein – d. h. dem Interesse der gesamten Nation gegolten haben –, jedoch scheint die Exekutive in derartigen Fällen mit einer Zustimmung der Legislative nicht gerechnet zu haben.

Abschließend kann jedoch festgestellt werden, daß das Vorgehen der Exekutive im Rahmen der sogenannten „auto-habilitations“ ohne anschließende „ratification“ durch das Parlament im ganzen gesehen selten ist, während das

1) J. O. vom 1. Januar 1947.

2) J. O. vom 1. Januar 1949, S. 28.

3) Vergl. die Verordnung vom 31. Dezember 1946; J. O., vom 1. Januar 1947.

gleiche Verfahren mit folgender „ratification“ ganz besonders auf dem Zoll-, Im- und Exportsektor während der III. und IV. Republik gleichermaßen geübt wurde.

b) Die „habilitations jurisprudentielles“

Wenn es auch nach allgemeiner Rechtsauffassung dem Wesen der richterlichen Funktionen widerspricht, die Exekutive zum Erlaß von Verordnungen befähigen zu können, so sieht dennoch die französische Rechtswissenschaft in extensiven Interpretationen von Gesetzestexten durch den Richter diesbezügliche Möglichkeiten¹⁾. Auf eine Formel gebracht, versteht man in Frankreich unter den „habilitations jurisprudentielles“ die Entscheidungen des Gerichts, daß die Exekutive in Normsetzungsbereichen mittels Décrets-lois – ohne Vorliegen einer parlamentarischen Befähigung – tätig werden konnte und zukünftig auch tätig sein kann, wenn die von dem Gericht dafür als notwendig angesehenen Voraussetzungen vorliegen, die sich aus einer extensiven Auslegung eines bestehenden Gesetzes ergeben, das seinerseits schon eine Erweiterung der Kompetenzen der Exekutive darstellt.

Es sei hier in großen Zügen die Entwicklung dieser „habilitations jurisprudentielles“ anhand von Beispielen aufgezeigt.

Als während des Ersten Weltkrieges der Conseil d'Etat wegen eines excès de pouvoir der Regierung angerufen wurde, suchte er das Verhalten derselben durch eine weite Auslegung des Gesetzes vom 8. August 1849 zu rechtfertigen.

Dieses Gesetz legt die Vollmachten der Exekutive beim Belagerungszustand fest. Mit den stetig schwerer werdenden Aufgaben beim Fortschreiten des Krieges mußte die Exekutive jedoch bald Maßnahmen ergreifen, die bei weitester Auslegung des Gesetzes vom 8. August 1849 mit dem Inhalt desselben nicht mehr in Einklang zu bringen waren. Aus diesem Grund sah sich der Conseil d'Etat gezwungen, neue Wege zu finden, die eine Erweiterung der Kompetenzen der Exekutive in Kriegszeiten rechtfertigen konnten. Sie stellte deshalb die Theorie der „pouvoirs de guerre“ (Kriegsvollmachten) auf, die ihren klarsten Ausdruck in der Entscheidung „Dames Dol et Laurent“²⁾ findet, wo es heißt:

„Vorausgesetzt, daß... während der Zeit des Krieges, wo die Interessen der nationalen Verteidigung den Prinzipien des ‚ordre public‘ eine weitere Ausdehnung verleihen..., ist es die Aufgabe des Richters, im Rahmen seines Urteils die Erfordernisse festzustellen, die sich entsprechend den zeitlichen und örtlichen Umständen aus den Kriegsverhältnissen ergeben...“.

¹⁾ Vergl. J. Soubeyrol, a. a. O., S. 149 ff.

²⁾ Conseil d'Etat, 28. Januar 1919, „Dames Dol et Laurent“ 1918–19, S. 33.

Offensichtlich handelt es sich hier nur um eine nachträgliche Rechtfertigung der Kompetenzausweitung der Exekutive im Einzelfall, jedoch sieht man in Frankreich darin – abgesehen von dem Mangel an einer präzisen rechtlichen Grundlage für die Theorie der Kriegsvollmachten, die sich mit dem Gesetz von 1849 nicht mehr vereinbaren läßt, – eine Befähigung der Exekutive für die Zukunft, die im Rahmen dieser Kompetenzausweitung – also ohne präzise gesetzliche Grundlage – fortan tätig werden kann. Auch während des Zweiten Weltkrieges sah sich die Exekutive gezwungen, auf diese vom Conseil d'Etat festgelegten Kriegsvollmachten zurückzugreifen, obwohl die Befähigungen des Parlaments vom 19. März und 8. Dezember 1939 schon sehr viel von dem verwirklichten, was zur Ausweitung der Kompetenzen der Exekutive in Kriegzeiten notwendig war¹⁾.

Über das Wesen und die Benutzung der Theorie der Kriegsvollmachten schreibt D. Rusu²⁾:

„Cette théorie tend à concilier la nécessité d'un renforcement de l'Exécutif pendant la guerre avec le respect de la légalité, par une interprétation spéciale des textes législatifs et constitutionnels, en les adaptant aux circonstances particulières de l'état de guerre“³⁾.

Aber auch in Friedenszeiten hat der Conseil d'Etat unter Ausweitung der Kompetenz der Exekutive – beim Vorliegen besonderer Umstände – verschiedene sogenannte „habilitations jurisprudentielles“ vorgenommen, wovon ein Beispiel aus dem Jahre 1946 hier Zeugnis geben soll.

Auf die Frage der Exekutive, wie sie sich verhalten soll, wenn das französische Volk den Verfassungsentwurf der verfassungsgebenden Versammlung ablehne, und dadurch bis zur Annahme eines neu vorzuschlagenden Verfassungsentwurfes keine geltenden Verfassungsgesetze vorhanden seien, antwortete der Conseil d'Etat mit folgender die Exekutive weitgehend befähigenden Formulierung vom 17. April 1946⁴⁾:

„Unter der Voraussetzung . . ., daß, wenn vor der Zusammenkunft (der neuen verfassungsgebenden Versammlung) unvorhergesehene Umstände eintreten, so kann denselben entgegengetreten werden, sei es durch augenblickliches Zusammenrufen der neu gewählten verfassungsgebenden Versammlung, sei es durch außergewöhnliche Vollmachten, die traditionsgemäß der Exekutive in ähnlichen Fällen zuerkannt werden . . .“.

1) Zu dem Rückgriff des Conseil d'Etat auf die Theorie der Kriegsvollmachten vergl. Conseil d'Etat vom 5. März 1948, „Marion“, Dalloz 1949/2. 145; Conseil d'Etat vom 7. Januar 1943, „Lecoq“, R. D. P. 1944.

2) D. Rusu, a. a. O., S. 63/64.

3) Unter den „Textes législatifs“ ist das Gesetz vom 8. August 1849 gemeint, unter dem „Texte constitutionnel“ der Art. 3 der Verfassung von 1875, der dem Präsidenten der Republik das Recht zugesteht, „de surveiller et d'assurer l'exécution des lois“.

4) Conseil d'Etat vom 17. April 1946, Avis Nr. 238, 372.

Wenn es auch nicht klar diesem Text zu entnehmen ist, um welche außergewöhnlichen Vollmachten es sich hier handelt, so können mit dem Hinweis auf eine diesbezügliche „Tradition“ nur die sogenannten „pouvoirs de guerre“ gemeint sein, da eine andere vergleichbare Tradition im französischen Recht nicht besteht.

Diese vorgenannten Beispiele, die nur einen Ausschnitt aus einer größeren Zahl der sogenannten „habilitations jurisprudentielles“ darstellen, geben einen ausreichenden Überblick über diese Methode der Ausweitung der Kompetenzen der Exekutive durch die Rechtsprechung. Sie entbehrt aller verfahrenstechnischen Symptome, wie sie bei den parlamentarischen Befähigungen und zum Teil bei den sogenannten „auto-habilitations gouvernementales“ zu beobachten waren.

c) Die „habilitations d'origine constitutionnelles“

Eine verfassungsmäßige Befähigung der Exekutive mittels Décrets-lois, in Normsetzungsbereichen tätig zu werden, hat es für das Gebiet des französischen Mutterlandes weder während der III. noch während der IV. Republik gegeben, vielmehr wollten die jeweiligen Verfassungsgeber, sei es durch den Art. 1 in der III. Republik, sei es durch den Art. 13 in der IV. Republik, diese Art der Normsetzung gerade vermieden wissen.

Eine Ausnahme hierzu bilden die überseeischen Gebiete Frankreichs, wo sich die französische Exekutive mittels Décrets-lois normsetzend betätigen durfte. Gesetzliche Grundlage hierzu war der Senatsbeschluß vom 3. Mai 1854 – Art. 5, 6, 7 und 8 –, der als geltendes Recht im Rahmen der Verfassung der III. Republik als weiter in Kraft befindlich erklärt worden war, allerdings mit der Maßgabe, daß die ergangenen Décrets-lois jederzeit durch einfache Gesetze des Parlamentes aufgehoben werden können.

Eine gewisse Änderung dieser Situation sollte die Verfassung der IV. Republik bringen, die den Senatsbeschluß vom 3. Mai 1854 als nicht weiter in Kraft befindlich erklärte. Vielmehr wurde im Art. 72 der Verfassung von 1946 folgendes festgelegt:

„Dans les territoires d'outre-mer, le pouvoir législatif appartient au Parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative.

En toutes autres matières, la loi française n'est applicable aux territoires d'outre-mer que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décrets aux territoires d'outre-mer, après avis de l'Assemblée de l'Union.

En outre, par dérogation à l'article 13, des dispositions particulières à chaque territoire pourront être édictées par le Président de la République, en Conseil des ministres, sur avis préalable de l'Assemblée de l'Union.“

Damit ist festgelegt, daß die Strafgesetzgebung, die Gesetzgebung über die allgemeinen Freiheitsrechte sowie die der politischen und verwaltungsmäßigen Organisation in den überseeischen Gebieten allein dem Parlament vorbehalten sind, und demnach nicht durch die Exekutive geregelt werden dürfen (Gesetzesvorbehalt). In allen anderen Normsetzungsmaterien konkurrieren die Legislative und die Exekutive dergestalt, daß gemäß Art. 72, Abs. 3 der Verfassung von 1946 der Präsident der Republik nach dem im Gesetz enthaltenen Verfahren ohne Zustimmung des Parlaments – unter ausdrücklichem Abweichen von der Vorschrift des Art. 13 der Verfassung – dazu befähigt ist, Verordnungen in den überseeischen Gebieten zu erlassen, die Gesetze des Parlaments, soweit es sich um Gesetze von vor 1946 handelt, also vor Entstehen dieser Verfassung – aufheben oder abändern kann. Zieht jedoch das Parlament irgendeine Materie an sich – die nicht dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt – und hat die Exekutive in diesen Gebieten schon Décrets-lois erlassen, so werden dieselben durch die Anordnung des Parlaments annulliert. Ist die Exekutive andererseits in den ihr zur Normsetzung mittels Décrets-lois zuerkannten Gebieten noch nicht tätig geworden, und das Parlament beschließt, der Regierung zuvorkommend, Gesetze, die in diesen Bereich fallen, so erlischt damit die erweiterte Normsetzungsbefugnis der Exekutive.

Die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments in Bezug auf die überseeischen Gebiete nach 1946 war nicht sehr umfangreich. Demzufolge blieb der Exekutive ein weites Feld in den genannten Normsetzungsbereichen offen.

2. Kapitel: Die Rechtsnatur der Befähigung und ihr Verhältnis zur Verfassung.

1. Abschnitt: Die Rechtsnatur der parlamentarischen Befähigung.

Die Frage nach der Rechtsnatur der parlamentarischen Befähigung wurde von der rechtswissenschaftlichen Lehre Frankreichs heftig diskutiert. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung haben sich drei Theorien herausgebildet:

die Theorie der „délégation“,

die Theorie der „délégation“,

und die Theorie vom Wegfall des Über-Unterordnungsverhältnisses zwischen Gesetz und Verordnung.

Diese drei Theorien sollen hier erörtert werden. Den Ausgangspunkt hierfür bildet folgende Fragestellung:

- a) Haben die Gesetze, die die Exekutive auf Grund des Befähigungsgesetzes durch Verordnung aufhebt oder abändert, ihren Vorrang gegenüber der Verordnung verloren, oder
- b) hat die Verordnung, die, auf einem Befähigungsgesetz beruhend, Gesetze des Parlaments aufhebt oder abändert, damit den gleichen Rang des Gesetzes erhalten?

Die voneinander abweichenden Beantwortungen dieser Frage bilden die Grundlage der verschiedenen Theorien von der Rechtsnatur der Befähigungsgesetze in der französischen Lehre.

An erster Stelle sei hier die Ansicht der Autoren hervorgehoben, die die Frage unter a) bejahen. Sie bilden die Mehrheit in der französischen Rechtslehre¹⁾.

Nach ihrer Meinung ist das Befähigungsgesetz eine Vorschrift, die die Rechtsätze des Parlaments (Gesetze) rangmäßig herabstuft (loi de déclassement). Diese Auffassung findet ihren Niederschlag in der Theorie von der „délégalisation“. Die Normsetzungsbereiche, die das Befähigungsgesetz der Exekutive eröffnet, werden „delegalisiert“, d. h. die Gesetze des Parlaments werden durch das Befähigungsgesetz auf den Rang von Verordnungen herabgesetzt. Da die früheren Gesetze nunmehr nur noch den Rang von Verordnungen haben, können sie leicht durch eine neue Verordnung der Exekutive aufgehoben oder abgeändert werden, wodurch ein Verstoß gegen den Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes bei diesem Verfahren vermieden wird. Allerdings ist diese Delegalisation aufschiebend bedingt, d. h. solange sich die Exekutive der betreffenden Gesetze – die abzuändern sie befähigt ist – nicht bemächtigt, behalten sie ihren Normsetzungswert als Gesetz; sobald sich jedoch die Exekutive aufhebend oder abändernd betätigt, gelten sie automatisch als auf Verordnungen herabgesetzte Vorschriften. Die Gesetze, die während der im Befähigungsgesetz bestimmten Frist von der Exekutive weder aufgehoben noch abgeändert werden, bleiben damit nach Ablauf dieser Zeit als einfache Gesetze weiter bestehen.

Die Gegner dieser Theorie haben dieselbe aus folgenden Gründen als unhaltbar bezeichnet²⁾:

Da die Befähigungsgesetze nur generell die delegalisierten Normsetzungsbereiche aufzeigen, nicht aber im einzelnen die durch die Exekutive abänderbaren Gesetze umschreiben, fehle es an der nötigen Bestimmtheit der Befähigung. Eine unbestimmte Anzahl von Gesetzen könne aber nicht ihren Rechtssetzungswert verlieren. Aber selbst wenn man von einer bestimmten Anzahl von delegalisierten Gesetzen ausginge, so sei der Umstand rechtlich unhaltbar, wonach die Gesetze, an denen die Exekutive noch keine Änderungen vorgenommen habe, im Verhältnis zum einzelnen Staatsbürger noch Gesetze seien, während sie im Verhältnis zur Exekutive nur einfache, jederzeit abänderbare Verordnungen darstellen würden. Hierzu schreibt M. Waline:

¹⁾ L. Rolland, Le projet du 17. janvier et la question des „décrets-lois“, Revue d. Droit Public, 1924, S. 42; Carré de Malberg, a. a. O., insbesondere S. 100 ff.; J. Donnedieu de Vabres, Décrets-lois et pouvoirs réglementaires d'après la loi du 17 août 1948; Dalloz 1949, chron.; M. Mignon, Dalloz 1948, chron. 141; u. A.

²⁾ M. Waline, a. a. O., S. 25.

„Il est impossible d'admettre que, pour un certain temps, une grande partie de la législation, – ait pu perdre le caractère législatif au regard du gouvernement, tout en conservant d'ailleurs ce caractère au regard des citoyens.“

Nach dieser Theorie könnte also ein Normsetzungsakt des Staates gleichzeitig Gesetz – gegenüber dem Bürger¹⁾ – und Verordnung – gegenüber der Exekutive – sein, womit sie sich selbst offensichtlich ad absurdum geführt hat. Darüber hinaus läßt die Theorie der Delegalisation völlig im Unklaren, was überhaupt unter einem „delegalisierten“ Gesetz zu verstehen ist, wenn man versucht, dasselbe einem Organ des Staates zuzuordnen. Wollte man das „delegalisierte Gesetz“ als eine *Verordnung* ansehen, dann fehlt es an den Merkmalen der Verordnung, die sie als solche charakterisieren, nämlich an der Ausarbeitung durch die Exekutive und ihrem Erlaß durch den Präsidenten der Republik (während der III. Republik) oder den Ministerpräsidenten (während der IV. Republik). Wollte man das „delegalisierte Gesetz“ weiter als *Gesetz* des Parlaments betrachten, so stand dem der erlittene Rangverlust entgegen, demzufolge die Exekutive jederzeit dieses Gesetz aufheben oder abändern kann. Der Versuch, die „delegalisierten Gesetze“ als Akte des Parlaments anzusehen, die keine gesetzgeberische Beschlußfassung darstellen, scheitert an dem im französischen Recht geltenden formellen Gesetzesbegriff, wonach jeder parlamentarische Akt als Gesetz zu betrachten ist, die Legislative also niemals Akte vornehmen kann, die einen Exekutivcharakter haben.

R. Pinto hat hierzu ausgeführt²⁾:

„Le parlement peut tout faire, sauf transmuter une loi en décret.“

Wenn trotz dieser Kritik an der Delegalisationstheorie – die übrigens ihren Ursprung in der III. Republik hat³⁾ – die Regierungen der IV. Republik unter Berufung auf diese Theorie die Befähigungsgesetze vom 17. August 1948, 24. September 1948 und vom 11. Juli 1953 beim Parlament durchgesetzt haben, dann müßte dies – so könnte man meinen – nur unter Behebung der oben angeführten kritischen Punkte geschehen sein. Diese Änderungen müßten sich in den Texten der Befähigungsgesetze selbst widerspiegeln. Aus diesem Grunde sei hier noch einmal der in Frage kommende Ausschnitt des Gesetzes vom 17. August 1948 beispielhaft herangezogen:

1) Der Conseil d'Etat hat nämlich ein Verfahren wegen excès de pouvoir gegen ein noch nicht abgeändertes „delegalisiertes Gesetz“ mit der Begründung abgelehnt, daß dieses bis zu seiner Änderung noch als Gesetz anzusehen sei. Bekanntlich kann der C. E. Gesetze des Parlaments nicht überprüfen.

2) R. Pinto, La loi du 17 août 1949 . . . , Revue du Droit Public et de la Science Politique, 1948, S. 532.

3) Die Theorie der Delegalisation wird auf einen Artikel von Rolland zurückgeführt, vergl. Revue du Droit Public et de la Sc. P., 1924, S. 42 ff.; „Le projet du 17. janvier et la question des décrets-lois“.

„(Art. 6) Mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes können Verordnungen die Materien, die entsprechend der Aufzählung in Art. 7 Verwaltungsangelegenheit kraft Natur der Sache sind, mit der Maßgabe regeln, in Kraft befindliche Vorschriften aufheben oder abändern zu können.“

Nun, der einzige Unterschied zu den Befähigungsgesetzen der III. Republik besteht in dem besonderen Herausstellen der Materien, die naturgemäß Verwaltungsangelegenheiten darstellen sollen. Sollte mit diesem Zusatz die sogenannte Delegalisation bewirkt worden sein? Und sollten mit dieser zusätzlichen Formulierung alle kritischen Bemerkungen, wie sie oben angeführt wurden, aus dem Weg geräumt sein?

Wohl kaum. Denn abgesehen davon, daß es widersinnig ist, wenn ein Organ – hier das Parlament – einem anderen Organ – hier der Exekutive – eine Kompetenz übertragen will, die dem zweiten Organ schon kraft Natur der Sache zustehen soll, kennt das französische öffentliche Recht keine Normsetzungsmaterien, die ihrer Natur nach allein der Exekutive zugehören. Den Beweis hierfür haben zahlreiche Autoren überzeugend gebracht¹⁾. Dies sei hier in wenigen Sätzen zusammengefaßt:

Voraussetzung für das Bestehen von Materien, die naturgemäß Verwaltungsangelegenheiten sind (*matières réglementaires par nature*), wäre, daß es dem Parlament untersagt ist, in diesen Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden. Diese notwendige Voraussetzung würde jedoch im Widerspruch zum Art. 3 der Verfassung von 1946 stehen, wonach das französische Volk seine nationale Souveränität durch die Abgeordneten der *Assemblée nationale* (Art. 3, Abs. 4) ausübt. Wenn es aber Materien gäbe, die naturgemäß Verwaltungsangelegenheiten sind, in die sich also das Parlament nicht einmischen könnte, so würde die Regierung in diesen Materien der Träger der nationalen Souveränität sein, die Nationalversammlung wäre nicht mehr der alleinige Träger der Souveränität, wie es die Verfassung jedoch ausdrücklich festlegt. Damit ist wohl ausreichend dargetan, daß es im französischen öffentlichen Recht Normsetzungsmaterien, die der Exekutive kraft Natur der Sache zustehen sollten – entsprechend der Delegalisationstheorie – nicht gibt. Die einzige Normsetzungsmöglichkeit, die die Verfassung Frankreichs der Exekutive zugestanden hat, liegt in der Verordnungsgewalt der Exekutive, deren Grenzen der Gesetzgeber nach seinem Willen und im Einklang mit der Verfassung festlegen kann, allerdings unter Ausschluß der Materien, die der Verfassungsgeber dem Parlament allein vorbehalten hat.

¹⁾ Carré de Malberg, *La loi*, Kap. II; R. Capitant, *Ass. nat., Débats*, 9. August 1948, S. 5569; J. Donnedieu de Vabres, a. a. O., *Dalloz* 1949, *chron.* 7; A. de Laubadère, *Des „pleins pouvoirs“ aux „demi décrets-lois“*, *Dalloz* 1952, *chron.* 38; R. Pinto, *La loi du 17 août 1948 . . .*, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1948, S. 519–520, 529–531.

Es kann also zusammenfassend über den Zusatz „Verwaltungsangelegenheiten kraft Natur der Sache“, wie er allein in den Befähigungsgesetzen während der IV. Republik zu finden ist, gesagt werden, daß sich die Rechtswirklichkeit – die Delegalisationstheorie betreffend – damit gegenüber der III. Republik in keiner Weise ändert, das Weglassen dieser Formulierung, die offensichtlich nur den Zweck verfolgte, eine Rückkehr zu den Techniken der *Décrets-lois* zu vertuschen oder zumindest zu verharmlosen, wäre dazu geeignet, ein deutlicheres Bild von der rechtlichen Situation in diesen Normsetzungsgebieten zu zeichnen.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, daß die Theorie der Delegalisation eine Darstellung von der Rechtsnatur der Befähigung zu vermitteln suchte; dieser Versuch muß jedoch als nicht geglückt betrachtet werden. Auf die Ausgangsposition dieser Untersuchung zurückkommend, muß die Frage unter a) verneint werden, so daß also die Gesetze, die die Exekutive auf Grund des Befähigungsgesetzes durch Verordnungen aufhebt oder abändert, ihren Vorrang gegenüber den Verordnungen nicht verlieren.

Es erhebt sich nunmehr die Frage b), ob die Verordnungen, die auf einem Befähigungsgesetz beruhend, Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern, damit den Rang des Gesetzes erhalten haben. Bejaht man dies, so hätten die Verordnungen den gleichen rechtlichen Wert wie das Gesetz erlangt, die Exekutive würde also durch das Befähigungsgesetz des Parlaments anstelle desselben tätig. Die Rechtsnatur des Befähigungsgesetzes würde auf eine Kompetenzübertragung hinauslaufen. Auf diesen Gedankengängen baut die Delegationstheorie auf.

Geht man also davon aus, daß jede Verordnung, die die Exekutive im Rahmen des Befähigungsgesetzes erläßt, automatisch den Rang des Gesetzes erhält, so ergeben sich keinerlei Schwierigkeiten, wenn diese Verordnungen in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern. Denn in dem gleichen Augenblick, in dem die Verordnung den gleichen Rang des Gesetzes erwirbt, somit also Gesetz und *Décret-loi* auf gleicher Rangebene stehen, können sich beide Normen ohne Schwierigkeiten – betreffend die Hierarchie der Normsetzungsakte des Staates – aufheben oder abändern, und zwar in der gleichen Weise, wie das Parlament seine früheren Gesetze durch neue Gesetze jederzeit abändern kann. Allerdings muß hierzu bemerkt werden, daß der Exekutive im Rahmen der Delegation gewisse Begrenzungen auferlegt sind, wie sie das Parlament bei der Aufhebung oder Abänderung früherer Gesetze nicht zu berücksichtigen braucht, als da sind die Begrenzungen auf festgelegte Normsetzungsbereiche oder Materien, die zeitliche Begrenzung, während welcher die Exekutive ihre Maßnahmen mittels *Décrets-lois* zu erlassen hat, sowie die sogenannte „ratification“, also die nachträgliche Kontrolle dieser Akte durch das Parlament.

Im Vergleich zur Delegalisationstheorie kann die Delegationstheorie als anschaulicher und einfacher bezeichnet werden. Man braucht sich nur vorzustellen, daß die Exekutive in den Grenzen des Befähigungsgesetzes für das Parlament tätig wird und hierbei die gleiche Macht desselben besitzt, die in Kraft befindlichen früheren Gesetze, die nicht mehr den momentanen Anforderungen entsprechen, aufzuheben oder abzuändern. Die im französischen Recht nicht existierende Abgrenzung von Verwaltungsangelegenheiten kraft Natur der Sache und anderen staatlichen Normsetzungsbereichen ist hier nicht erforderlich. Trotzdem ist die Delegationstheorie im Grunde ebenfalls nicht geeignet, der französischen Rechtswirklichkeit gerecht zu werden, was sich schon aus der Tatsache ergibt, daß die Décrets-lois von der Rechtsprechung des Conseil d'Etat als Akte der Exekutive angesehen und behandelt werden, solange sie nicht vom Parlament „ratifiziert“ sind, obwohl sie schon vor ihrer „ratification“ während der Zeit der Befähigung in Kraft getreten sein können und hierbei die Gewalt der einfachen Gesetze des Parlaments entwickeln, soweit sie in Kraft befindliche Gesetze der Legislative aufheben oder abändern. Der Theorie der Delegation nach müßten also diese Akte – beruhend auf der Übertragung der Gesetzgebungsgewalt in den im Befähigungsgesetz bezeichneten Gebieten – als Akte der Legislative (also des Parlaments) gelten, gegen die bekanntlich ein Verfahren wegen *excès de pouvoir* vor dem Conseil d'Etat nicht möglich ist¹⁾, während nach der Ansicht des Conseil d'Etat – wonach die Décrets-lois vor ihrer „ratification“ Akte der Verwaltung sind²⁾ – jedem betroffenen Staatsbürger ein derartiges Verfahren offensteht. Wenn der Conseil d'Etat damit offensichtlich im Sinne dieser Theorie die Natur der Décrets-lois verkennt, indem er sich ein Prüfungsrecht derselben zuspricht, während für die Prüfung doch gerade die „ratification“ des Parlaments vorgesehen ist, so muß doch diese Rechtsprechung als ein bisher unüberbrückbares Faktum bei der Beurteilung der Rechtsnatur der Befähigungen und der aus ihnen resultierenden Décrets-lois berücksichtigt werden. Geht man also von der Tatsache aus, daß die Décrets-lois vor ihrer „ratification“ als Akte der Verwaltung gelten, die der Überprüfung durch den Conseil d'Etat unterliegen, dann ergibt sich ein klarer Widerspruch zum Wesen der Delegationstheorie, demzufolge – wie schon festgestellt wurde – die Décrets-lois im Rahmen der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz Akte der Legislative zu sein hätten. Damit kann festgestellt

1) Der Conseil d'Etat ist nicht befugt, die Gesetze des Parlaments auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung nachzuprüfen, er kann vielmehr nur Anordnungen der Verwaltung auf ihre Gesetzmäßigkeit hin einer Prüfung unterziehen.

2) Die Entscheidung darüber, ob die Décrets-lois Akte der Exekutive sind oder nicht, obliegt gemäß Art. 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 allein dem Conseil d'Etat: „Le C. E. statue souverainement ... sur les demandes d'annulation pour *excès de pouvoir* formées contre les actes des diverses autorités administratifs“. Die Zulässigkeit der Klage wegen *excès de pouvoir* richtet sich also allein nach dem Organ, von dem der betreffende Akt ausgeht. Da die Décrets-lois von der Exekutive erlassen werden, ergibt sich demzufolge die Prüfungskompetenz des Conseil d'Etat bis zur „ratification“ derselben.

werden, daß auch die Delegationstheorie nicht in der Lage ist, ein klares Bild von der Rechtsnatur der Befähigungsgesetze zu zeichnen, weil die vorangestellte Frage b) als nicht der Rechtswirklichkeit entsprechend zu verneinen ist.

Wie aus dem Vorgesagten ersichtlich ist, scheitern sowohl die Delegalisationstheorie als auch die Delegationstheorie an dem hierarchischen Prinzip der staatlichen Normsetzungsakte – hier unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Gesetz und Verordnung –; wollte man diesem Prinzip ganz gerecht werden, so wird eine allseits befriedigende Lösung der Frage nach der Rechtsnatur der Befähigungsgesetze nicht möglich sein.

Aus dieser Erkenntnis heraus hat besonders J. Rivero¹⁾ eine neue, dritte Theorie entwickelt, die darauf hinausläuft, in dem Befähigungsgesetz eine Absage an das Prinzip von der Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte zu sehen.

Bei dieser Theorie ist also davon auszugehen, daß das Befähigungsgesetz zugunsten der Exekutive das Prinzip der Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte aufhebt, jedenfalls soweit es das Verhältnis zwischen Gesetz und Verordnung betrifft. Diese Aufhebung erstreckt sich auf die Normsetzungsgebiete oder Materien, die im Befähigungsgesetz festgelegt sind, und sie dauert bis zum Ablauf der im Befähigungsgesetz enthaltenen Frist an.

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus dieser Theorie? Durch die Aufhebung der hierarchischen Ordnung wird weder die Rechtsnatur des Gesetzes noch die der Verordnung abgeändert; das Gesetz bleibt Gesetz und die Verordnung bleibt Verordnung. Jedoch das Prinzip der Über- und Unterordnung zwischen Gesetz und Verordnung ist aufgehoben.

Mit welchem Recht, so könnte man sich nunmehr fragen, kann das Parlament das Prinzip von der Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte in dem Verhältnis von dem Gesetz zur Verordnung aufheben?

Die Verfechter dieser Theorie verweisen hier auf verschiedene Entscheidungen des Conseil d'Etat²⁾, der unter Anwendung der Theorie der „circonstances exceptionnelles“ der Regierung das Recht zuerkannt hat, beim Fehlen eines parlamentarischen Befähigungsgesetzes in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufzuheben oder abzuändern, ohne daß er dem Parlament die Möglichkeit gegeben hat, dieser Entscheidung entgegenzuwirken.

Wenn demnach schon die Regierung ohne parlamentarische Befähigung in Krisensituationen in Kraft befindliche Gesetze wirksam aufheben oder abändern kann, um wieviel mehr müsse unter Berücksichtigung ähnlicher Krisen-

¹⁾ H. Berthélemy et J. Rivero, *Cinq ans de réformes administratives*, 1938, S. 8 ff.

²⁾ Conseil d'Etat, 28 juin 1918; Heyriès S. 1922, III. 49; Anmerkung hierzu von Hauriou, J. A. I., S. 78.

situationen das Parlament berechtigt sein, der Exekutive die gleichen Möglichkeiten zu eröffnen, indem sie für eine festgelegte Zeit die Hierarchie der Normsetzungsakte zwischen Gesetz und Verordnung aufhebt.

Im Gegensatz zu der Delegalisationstheorie ist diese Theorie von einer *wirklichkeitsnahen* Einfachheit.

Verglichen mit der Delegationstheorie trägt diese dritte Theorie dem positiven französischen Recht weitergehend Rechnung. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, daß die Akte der Exekutive, die auf dem Befähigungsgesetz beruhen, nach der Delegationstheorie eigentlich „Gesetze“ sein müßten – was jedoch vom Conseil d'Etat, wie schon angeführt, nicht anerkannt wird –, während nach der Theorie vom Wegfall des Über-Unterordnungsverhältnisses von Gesetz und Verordnung die Akte der Exekutive, soweit sie auf dem Befähigungsgesetz beruhen, – vor ihrer sogenannten „ratification“ durch das Parlament – Akte der Exekutive bleiben, insoweit also die beschriebene Diskrepanz bei der Delegationstheorie zwischen Theorie (Delegation = Übertragung der Gesetzgebungskompetenz; die aus ihr erwachsenen Akte sind „Gesetze“) und der Praxis (wonach der Conseil d'Etat im Rahmen seiner Entscheidungsfreiheit gemäß Art. 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 die Décrets-lois vor ihrer „ratification“ als Akte der Verwaltung einer richterlichen Nachprüfung unterziehen kann: also *kein* „Gesetz“) bei dieser letztgenannten Theorie nicht besteht.

Die größere Wirklichkeitsnähe der Theorie vom Wegfall des Prinzips der Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte gegenüber der Delegalisationstheorie hat ihren Grund in folgenden Erwägungen.

Die Delegalisationstheorie will ihre Berechtigung dem Wortlaut verschiedener Befähigungsgesetze entnehmen, wo es heißt, daß es sich bei den durch Verordnung zu regelnden Normsetzungsbereichen um „*matières réglementaires par nature*“ handle. Wie die diesbezügliche Untersuchung der Delegalisationstheorie ergeben hat, ist diese Formulierung nicht geeignet, den Wunsch des Parlaments nach der sogenannten Delegalisation erkennen zu lassen, d. h. das Parlament hat hiermit nicht ersichtlich zum Ausdruck gebracht, daß die Gesetze, die in den Wirkungsbereich der Befähigung fallen, ihren Vorrang gegenüber der Verordnung verloren hätten – was ja die Grundlage dieser Theorie ist –. Die Delegalisationstheorie stützt sich also auf einen Wortlaut im Gesetz, der überhaupt nicht geeignet ist, ihre Existenz zu rechtfertigen.

Demgegenüber will die Theorie vom Wegfall des Prinzips der Hierarchie der staatlichen Normsetzungsakte keine Willensinterpretation vorliegender Texte von Befähigungsgesetzen vornehmen, sondern allein die tatsächlichen Gegebenheiten feststellen, um diese in ein juristisches System zu übersetzen. Tatsächliche Gegebenheit ist, daß durch das Befähigungsgesetz in den darin be-

stimmten Normsetzungsbereichen für eine begrenzte Zeit die Verordnungen der Exekutive in Kraft befindliche Gesetze aufheben oder abändern können, wobei diese Akte bis zu ihrer „ratification“ als Akte der Exekutive gelten.

Nach diesem Überblick über die wichtigsten Theorien, die die Natur der parlamentarischen Befähigung betreffen, soll nunmehr in kurzen Zügen von der Rechtsnatur der übrigen Befähigungen die Rede sein.

Zunächst sei hier die „auto-habilitation gouvernementale“ einer kurzen Betrachtung unterzogen. Wollte man versuchen, die Rechtsnatur der „auto-habilitation gouvernementale“ zu umreißen, so kann zu Beginn schon festgestellt werden, daß dies im Rahmen der drei Theorien, wie sie für die parlamentarischen Befähigungen aufgestellt wurden, nicht möglich ist, weil diese Theorien zwei sich gegenüberstehende staatliche Organe voraussetzen, von denen das eine das befähigende und das andere das befähigte Organ ist. Bei der „auto-habilitation gouvernementale“ ergibt es sich schon aus dem Wortsinn „auto-habilitation“, daß ein Organ, hier die Regierung, in einer Person sowohl das befähigende als auch das befähigte Organ darstellen müßte. Aber, so könnte man fragen, kann man hier überhaupt noch von einer Befähigung sprechen? Denn normalerweise gehören zu einer Befähigung doch immer zwei Parteien. Aus dieser unumstößlichen Erkenntnis wird man den Begriff der „auto-habilitation“ als einen sich selbst widersprechenden bezeichnen müssen. Die Schöpfer dieses Begriffes haben einfach von der Wirkung des Tätigwerdens der Regierung mittels Décrets-lois auf das Bestehen einer Befähigung, also auf die Ursache geschlossen, an der es jedoch mangels einer zweiten, befähigenden Partei fehlt. In Wirklichkeit gibt es also gar keine „auto-habilitation“, es wäre demzufolge müßig, nach ihrer Rechtsnatur zu suchen, was sich übrigens deutlich in dem Fehlen einer derartigen Theorie in der französischen Literatur dokumentiert. Der Begriff der „auto-habilitation gouvernementale“ dient also nur dazu, das selbständige Tätigwerden der Exekutive in irgendeiner – wenn auch sich selbst widersprechenden – Weise in die juristische Systematik der „habilitation“ einzugliedern. Das gleiche gilt für die sogenannte „habilitation jurisprudentielle“. Denn abgesehen davon, daß es dem Wesen der Justiz widerspricht, ein anderes staatliches Organ zu „befähigen“, liegt in dem, was man unter der „habilitation jurisprudentielle“ versteht, nichts anderes, als eine nachträgliche Rechtfertigung der bereits mittels Décrets-lois tätig gewordenen Regierung. Wenn diese Rechtfertigung auch für die Zukunft der Regierung gewisse Richtlinien beim Vorliegen einer ähnlichen Situation gibt, derzufolge die Exekutive in gleicher Weise ohne parlamentarische Befähigung Décrets-lois erlassen kann, so liegt darin eine Art Präjudizierung, nicht aber eine Befähigung. Wieder wird hier zwecks Systematisierung von einer Wirkung – nämlich dem Tätigwerden der Exekutive mittels Décrets-lois – auf eine Ursache – nämlich die „habilitation jurisprudentielle“ – geschlossen, die tatsächlich aber nicht als Befähigung existieren kann, sondern

nur eine Rechtfertigung für das Tätigwerden der Exekutive mittels Décrets-lois darstellt. Der Versuch, die Rechtsnatur dieser „habilitation jurisprudentielle“ festzustellen, würde allein schon an der Tatsache scheitern, daß es hier überhaupt an einer „Befähigung“ fehlt.

Was schließlich die „habilitation d'origine constitutionnelle“ betrifft, so kann man in ihr eine echte, durch die Verfassung sanktionierte Delegation sehen. Dies ergibt sich allein schon daraus, daß die Verfassungsgeber unter ausdrücklicher Aufhebung des Art. 13, der ja gerade die Delegation verbietet, der Exekutive ein erweitertes Normsetzungsrecht für die überseeischen Gebiete in einem mehr oder minder weiten Rahmen zugesteht.

Nachdem somit alle Arten der Befähigungen aufgezeigt wurden und, soweit es möglich war, die Ansichten über ihre Rechtsnatur dargelegt wurden, sei im folgenden Abschnitt ihre Vereinbarkeit mit den Verfassungen Frankreichs während der III. und IV. Republik einer Untersuchung unterzogen.

2. Abschnitt: Die Vereinbarkeit der Befähigungen und der Décrets-lois mit den Verfassungen Frankreichs der III. und IV. Republik.

Soweit die Décrets-lois auf parlamentarischen Befähigungen beruhen, soll hier die Verfassungsmäßigkeit sowohl der Befähigungen als auch der Décrets-lois zusammen behandelt werden; denn kommt man zu dem Ergebnis, daß die parlamentarischen Befähigungen nicht den Verfassungen der III. und IV. Republik entsprechen, dann ist zwangsläufig daraus zu schließen, daß die Décrets-lois, die ihren Ursprung in parlamentarischen Befähigungen haben, gleichfalls verfassungswidrig sind.

Soweit die Décrets-lois ohne jegliche parlamentarische Befähigung erlassen werden, sollen allein diese Akte der Exekutive auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden.

Demzufolge sollen nunmehr zuerst die Befähigungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden, die ihren Ursprung in den durch das Parlament geschaffenen Befähigungsgesetzen haben. Es erhebt sich hier die Frage, ob die Verfassungen der III. und IV. Republik Frankreichs es dem Parlament erlauben, die Regierung zum Erlaß von Verordnungen zu befähigen, die in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern können.

Die verschiedenartige Beantwortung dieser Frage in Frankreich läßt sich aus den voneinander abweichenden Auffassungen über die Rechtsnatur der parlamentarischen Befähigungen erklären, wie sie im vorigen Abschnitt bereits erörtert wurden.

Geht man zunächst davon aus, daß die Befähigung eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz von dem Parlament auf die Regierung bedeutet (Delegationstheorie), so wird dem folgendes als mit der Verfassung nicht in Einklang stehend entgegeng gehalten:

Das im französischen Staatsrecht geltende Prinzip von der Nichtübertragbarkeit übertragener Gewalt (*delegata potestas non delegatur*).

Nach diesem Prinzip verteilt die vom ganzen Volk gebilligte Verfassung die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Organen des Staates. Diese Organe werden dadurch nicht Inhaber von Rechten, über die sie frei verfügen können, sondern sie sind nur Funktionsträger von Kompetenzen, die ihrerseits unübertragbar sind. So ist dem Parlament durch die Verfassung die Gesetzgebungskompetenz übertragen worden, die sie keinem anderen Organ demnach übertragen darf, es sei denn, die Verfassung würde dahingehend geändert.

Zur Unterstützung dieser Ansicht vom Prinzip der Nichtübertragbarkeit übertragener Gewalt wird der Begründer des modernen Verfassungsrechts Locke von Esmein¹⁾ wie folgt zitiert:

„Le législateur ne peut transporter en d'autres mains le pouvoir de faire des lois, car, n'étant qu'un pouvoir délégué par le peuple, ceux qui l'ont ne peuvent le passer à d'autres. Le peuple seul peut établir la forme de la République, ce qu'il fait en constituant le Législatif et en établissant aux mains de qui il sera remis. Et lorsque le peuple a dit: „Nous nous soumettons aux lois que tels hommes auront faites et dans telles formes et serons gouvernés par elles“, personne autre ne peut dire que d'autres hommes feront des lois pour lui; et le peuple ne peut être lié par d'autres lois que celles qui seront édictées par ceux qu'il a choisis et qu'il a autorisés à faire des lois pour lui.“

Im gleichen Sinne bestätigt Sieyès, einer der größten klassischen französischen Staatsrechtler, dieses Prinzip mit den Worten:

„Il sera plus d'une fois nécessaire de rappeler l'assemblée au principe fondamental et si fécond que le pouvoir législatif ne peut point être subdélégué et qu'il appartient d'une manière inaliénable et intransmissible au corps des représentants“²⁾.

Esmein selbst bringt die gleichen Gedanken in dem Artikel „De la délégation du pouvoir législatif“³⁾ zum Ausdruck, wenn er ausführt:

¹⁾ Esmein, *Elements de droit constitutionnel*, Band II, S. 82, 1927, 1928, wo dieser Ausspruch Locke's zitiert ist.

²⁾ Sieyès, in: „*Des opinions politiques du citoyen Sieyès*“, Paris im Jahre XIII, zitiert bei Esmein, a. a. O., S. 82.

³⁾ Esmein, *Revue politique et parlementaire*, 1894, S. 200 ff., aus Anlaß des Erscheinens von Befähigungsgesetzen in Italien.

„Il me paraît certain, que chez toute nation, dans laquelle la Constitution institue une ou plusieurs assemblées législatives dont elle détermine les attributions, ces Assemblées ne peuvent jamais déléguer au pouvoir exécutif, même partiellement et momentanément, l'exercice du pouvoir législatif, pas plus d'ailleurs qu'elles ne pourraient lui déléguer leurs autres attributions constitutionnelles. C'est qu'en effet, sous nos Constitutions nationales et rigides, les divers pouvoirs constitués ne tirent leur existence et leurs attributions que de la Constitution elle-même. Ils n'existent qu'en vertu de cette Constitution, dans la mesure et dans les conditions qu'elle a fixées. Le titulaire d'aucun de ces pouvoirs n'en a la disposition, mais seulement l'exercice. Par cela même que la Constitution a établi des pouvoirs divers et distincts, et réparti entre des diverses autorités les attributs de la souveraineté, elle interdit implicitement mais nécessairement que l'un des pouvoirs puisse se décharger sur un autre de sa tâche et de sa fonction; de même qu'un pouvoir ne saurait empiéter sur un autre, il ne saurait même momentanément abdiquer en faveur d'un autre. Ce serait substituer momentanément, pour la durée de la délégation, une Constitution nouvelle à la Constitution existante.“

Nachdem auch Berthélemy die Delegation der gesetzgebenden Gewalt verworfen hat, schließt sich die überwiegende Mehrheit der französischen Lehre diesen Thesen an¹⁾. Hier die wichtigsten Sätze aus den diesbezüglichen Ausführungen des genannten Autors:

„... les Chambres n'ont pas la disposition du pouvoir législatif; elles n'en ont que l'exercice. Le pouvoir de faire la loi n'est pas un droit qu'on leur a accordé, c'est une charge qu'on leur a confiée. Le pouvoir législatif ne saurait donc être délégué²⁾).

Nicht aus dem Prinzip der Unübertragbarkeit der vom Souverän dem Parlament übertragenen Gewalt, sondern aus dem Wortlaut der Verfassung von 1875 leitet M. Waline die Verfassungswidrigkeit der Delegation her. Er stützt sich hierbei auf den Art. 1 der Verfassung von 1875, wo es heißt:

„Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées: la Chambre des députés et le Sénat.“

M. Waline unternimmt hier eine Wortinterpretation. Mit den Worten „s'exerce“, so führt Waline aus, habe der Gesetzgeber die rein juristische Bedeutung dieser Worte zum Ausdruck bringen wollen, wonach deren Sinn in der „Ausübung“ eines Rechts, nicht aber in der Verfügungsgewalt über dasselbe liegt:

„Il paraît raisonnable d'interpréter ce mot ‚s'exercer‘, dans son sens juridique, qui n'était certainement pas ignoré des Constituants. Ceux-ci savaient cer-

¹⁾ Duguît, *Traité de droit constitutionnel*, Band IV, S. 747 ff.; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1920, I. Bd., S. 592; G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Bd. I, 1925, S. 380, u. A.

²⁾ H. Berthélemy, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, *Rev. pol. et parl.*, 1898, Bd. XV., S. 5, S. 322 ff.

tainement que, lorsqu'une personne n'a que l'exercice d'un droit, elle n'en a pas la disposition, et ce n'est certainement pas par hasard qu'ils ont employé le verbe „s'exercer“¹⁾.

Mit der Übertragung der „Ausübung“ der gesetzgebenden Gewalt und der sich daraus ergebenden fehlenden Verfügungsgewalt über dieselbe steht also nach Waline schon fest, daß die Kammern diese ihre Funktion nicht übertragen dürfen.

Die fast einhellige Gegnerschaft der französischen Rechtswissenschaft und übrigens auch des Conseil d'Etat²⁾ gegenüber der Delegation der gesetzgebenden Gewalt von der Legislative auf die Exekutive fand ihren stärksten Ausdruck in der Verfassung von 1946 (der IV. Republik), wo unzweideutig das Delegationsverbot verankert wurde (Art. 13):

„L'Assemblée vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit“.

Wie sich aus dem Vorgesagten ergibt, ist also eine Ausweitung der Normsetzungsbefugnis der Exekutive – über die verfassungsmäßig anerkannte Verordnungsgewalt hinaus – mit den Verfassungen Frankreichs der III. und IV. Republik im Rahmen einer Delegation nicht in Einklang zu bringen. Wie ist es nun mit der Delegalisation? Sollte mittels des Delegalisationsverfahrens die Ausweitung der Normsetzungsgewalt der Exekutive verfassungsmäßig möglich sein?

Weder die Verfassung von 1875 noch die Verfassung von 1946 verbieten ausdrücklich die Delegalisation, d. h. die Herabsetzung der in Kraft befindlichen Gesetze des Parlaments auf die Verordnungsebene mit der Feststellung, daß die Gebiete oder Materien, die die Herabsetzung umfasse, Verwaltungsangelegenheit kraft Natur der Sache seien, also einen der Exekutive eigenen Kompetenzbereich begründeten. Aber kann man hier einfach die Schlußfolgerung ziehen, weil die Delegalisation von der Verfassung nicht ausdrücklich verboten ist, sei sie erlaubt, d. h. verfassungsmäßig? Die Frage stellen heißt sie verneinen! Denn, darüber sind sich fast alle Autoren in Frankreich einig, die Delegalisationstheorie ist nur zu dem Zweck entwickelt worden, unter Umgehung der verfassungsmäßig verbotenen Delegation eine Ausweitung der

1) M. Waline, A. propos des pleins pouvoirs, a. a. O., S. 407.

2) Der Conseil d'Etat hat in einem von der Regierung angeforderten Gutachten – das allerdings für das Parlament in keiner Weise bindend ist, weil die französischen Gerichte die Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Akte niemals nachprüfen dürfen, diese Prüfung vielmehr vom Parlament unter Anwendung eines besonderen Verfahrens selbst vorgenommen wird – die Verfassungswidrigkeit der Delegation festgestellt. Allerdings hat der Conseil d'Etat andererseits die Kompetenzausweitung der Exekutivgewalt mit einer der Delegalisationstheorie ähnlichen Konstruktion für rechtmäßig erklärt: C. E. avis vom 6. Februar 1953.

Exekutivgewalt mit den gleichen Wirkungen einer Delegation – nämlich durch Verordnungen der Exekutive in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können – zu erreichen. Man steuerte also auf einem verfassungsmäßig nicht ausdrücklich verbotenen Weg auf das von der Verfassung unerwünschte Ziel. Geht man nunmehr von dem verfassungsmäßig unerwünschten Ziel aus, nämlich der dem Gleichgewicht der Gewalten entgegenstehenden und nicht scharf umgrenzten Kompetenzausweitung der Exekutive, dann ist mit dem Verbot des Delegationsverfahrens auch jedes andere Verfahren, das den gleichen Zweck wie die Delegation erstrebt, als gegen die Verfassung verstoßend zu betrachten¹⁾.

Damit kann zusammenfassend festgestellt werden, daß die parlamentarischen Befähigungen, gleichgültig unter welchem Verfahren, verfassungswidrig sind, soweit damit der Exekutive die Möglichkeit eröffnet wird, in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können. Die Verfassungswidrigkeit der aus den parlamentarischen Befähigungen resultierenden Décrets-lois bedarf demnach keiner umfassenderen Begründung als der, daß, wenn schon die Befähigungsgesetze verfassungswidrig sind, weil sie der Exekutive die Möglichkeit eröffnen, auf dem Ordnungswege in Kraft befindliche Gesetze des Parlament aufzuheben oder abzuändern, gleichfalls die Akte der Exekutive selbst als verfassungswidrig anzusehen sind, die auf Grund dieser parlamentarischen Befähigung ergehen.

Die Verfassungswidrigkeit der Décrets-lois, die nicht auf einer parlamentarischen Befähigung beruhen, kann ohne weiteres daraus gefolgert werden, daß, wenn schon die Décrets-lois verfassungswidrig sind, die auf Grund der vorherigen Zustimmung – also auf Grund eines Befähigungsgesetzes – ergehen, um wieviel mehr müssen dann die Décrets-lois verfassungswidrig sein, bei denen sich die Exekutive – sich über das Parlament hinwegsetzend – eine derartige Kompetenzausweitung angemaßt hat.

Soweit die Décrets-lois auf verfassungsmäßiger Grundlage beruhen – es handelt sich hier um die im vorangegangenen Abschnitt erwähnten „habilitations d'origine constitutionnelle“ – erübrigt sich zwangsläufig jede Erörterung in diesem Abschnitt.

Abschließend kann also festgestellt werden, daß es keiner Theorie überzeugend gelungen ist, die Verfassungsmäßigkeit der parlamentarischen Befähigungen sowie der auf ihnen beruhenden Décrets-lois, wie auch der Décrets-lois ohne parlamentarische Befähigung nachzuweisen.

1) In diesem Sinne M. Waline, A. propos des pleins pouvoirs a. a. O., S. 502 ff.

IV. Teil: Die Kontrollmöglichkeiten für die Décrets-lois.

1. Abschnitt: Die politische Kontrolle der Décrets-lois.

Es soll hier erörtert werden, worin die parlamentarische Kontrolle der Décrets-lois besteht, und welcher praktische Wert derselben beizumessen ist.

Jedes Décret-loi, sei es nun auf Grund einer parlamentarischen Befähigung ergangen oder ohne eine solche, erscheint mit seinem Inkrafttreten im Journal Officiel. Damit ist das Parlament über die erweiterte Normsetzung der Exekutive mittels Décrets-lois – gleichgültig auf welcher Grundlage sie beruhen – orientiert.

Tritt nun der Fall ein, daß das Parlament in seiner Mehrheit mit gewissen Décrets-lois nicht einverstanden ist, – wenn es sich um Décrets-lois auf Grund einer parlamentarischen Befähigung handelt, so beziehen sich die folgenden Maßnahmen des Parlaments nur auf den Zeitraum, der zwischen dem Erlaß der Décrets-lois und der Frist zwecks „ratification“ liegt, weil nach dieser Frist das Parlament alle auf Grund des Befähigungsgesetzes erlassene Décrets-lois an sich schon zwecks Überprüfung und Abstimmung zugeleitet bekommt – dann stehen ihm folgende Möglichkeiten zur Verfügung, um seinem gegen-
teiligen Willen Ausdruck zu verleihen:

a) Das Parlament hebt das Befähigungsgesetz, das der Regierung die Möglichkeit eröffnet, mittels Décrets-lois erweitert normsetzend tätig zu sein, im Ganzen auf.

Das hat zunächst zur Folge, daß die Regierung, wenn sie dann überhaupt noch an der Macht bleibt, keine weiteren Décrets-lois mehr erlassen kann. Soweit schon Décrets-lois auf Grund dieser Befähigung ergangen sind, können sie vom Parlament im einzelnen aufgehoben, abgeändert oder gebilligt werden. Im ersten Fall werden sie unwirksam, im zweiten Fall bleiben die Décrets-lois – allerdings in ihrer abgeänderten Form – in Kraft, im letzten Fall werden sie durch die Billigung des Parlaments auf die Ebene von einfachen Gesetzen erhoben¹⁾.

b) Das Parlament hebt einzelne Décrets-lois auf oder ändert sie ab, weil es der Ansicht ist, daß der Inhalt dieser Décrets-lois nicht mit dem durch das Befähigungsgesetz gewollten Ziel vereinbar ist; das Befähigungsgesetz als solches bleibt also bestehen. Die genannten Änderungen im Einzelfall nimmt das Parlament durch einfache Gesetze vor, die entweder allein die Aufhebung bestimmter Décrets-lois zum Inhalt haben oder die gewollte Abänderung eines

¹⁾ M. Waline a. a. O. S. 24, 4°.

Décret-loi enthalten. Die Regierung kann nun nicht mehr unter Berufung auf das Befähigungsgesetz dieses in ein einfaches Gesetz umgewandelte und abgeänderte Décret-loi von neuem aufheben oder abändern, da durch diese vom Parlament vorgenommene Abänderung eine Beschränkung der Befähigung vorgenommen wurde, an die die Exekutive gebunden ist.

Wenn nach Ablauf der Befähigung sämtliche Décrets-lois, die auf Grund des Befähigungsgesetzes erlassen worden sind, zwecks „ratification“ zugeleitet worden sind, ergeben sich weitere Kontrollmöglichkeiten des Parlaments. Diese Kontrolle bezieht sich aber – entgegen der vorangestellten – nur auf den Zeitpunkt, der der Vorlage der Décrets-lois beim Parlament folgt.

Diese vorgelegten Décrets-lois werden nun von dem Parlament wie Gesetzesentwürfe zu einfachen Gesetzen behandelt, d. h. sie werden von den parlamentarischen Kommissionen einer Prüfung unterzogen, sie werden im Parlament diskutiert, es können Zusätze beschlossen werden, und sie können auch vollkommen verworfen werden.

Werden diese Décrets-lois vom Parlament gebilligt, dann verwandeln sie sich in einfache Gesetze. Werden sie abgelehnt, dann werden sie ex nunc unwirksam.

Das Parlament hat jedoch – soweit bekannt – die Aufhebung von Décrets-lois immer vermieden, weil durch ihr Inkrafttreten v o r der sogenannten „ratification“ schwer abänderbare Tatsachen geschaffen wurden. Hierzu M. Waline¹⁾:

„En fait d'abord, en supposant un décret-loi désapprouvé par les législateurs, ceux-ci hésitaient à refuser la ratification, car il avait créé, dès son entrée en vigueur, des situations sur lesquelles il était pratiquement impossible de revenir. Le temps travaillait pour eux. Le Parlement était mis devant le fait accompli. Il avait la carte forcée (et le plus souvent, il l'avait souhaité).“

Eine Sonderart der parlamentarischen Kontrolle findet sich im Befähigungsgesetz vom 11. Juli 1938²⁾. Es sieht vor, daß vor dem Erlaß der Décrets-lois die Regierung dieselben den Finanzkommissionen des Senats und der Chambre des députés mitteilend vorzulegen ist. Rusu³⁾ sieht in dieser Art der parlamentarischen Kontrolle eher ein Mitwirken bei der Ausarbeitung der Décrets-lois als deren Kontrolle: „– qui est plutôt une collaboration à l'élaboration des décrets-lois“.

Sollte die Regierung jedoch unter offensichtlich krassem Mißbrauch einer parlamentarischen Befähigung versuchen, ein anderes Ziel als das im Befähigungs-

¹⁾ M. Waline, a. a. O., S. 25.

²⁾ J. O., 12. Juli 1938.

³⁾ Rusu, a. a. O., S. 345.

gesetz gesteckte mittels Décrets-lois zu erreichen, so wird als ultima ratio der parlamentarischen Kontrolle auf die Möglichkeit der Beseitigung der betreffenden Regierung hingewiesen.

Hierzu Poincaré¹⁾:

„Il s'agit simplement pour le législateur de confier au Gouvernement, qu'il contrôle et qu'il peut toujours renverser, le droit de mettre en mouvement des réformes que le Parlement restera libre ensuite d'accepter ou de repousser.“

Damit sind im wesentlichen die Kontroll- bzw. Einflußmöglichkeiten des Parlaments gegenüber den Décrets-lois der Exekutive aufgeführt. Wenn das Parlament von diesen Möglichkeiten – soweit bekannt – keinen Gebrauch gemacht hat, so wohl deshalb, weil es ja der Regierung gerade dann ermöglicht, mittels Décrets-lois gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn es selbst nicht mehr in der Lage ist, gewisser Krisensituationen Herr zu werden.

Da die zu befähigenden Regierungen die Durchsetzung der Befähigungsgesetze beim Parlament meist mit der Vertrauensfrage verknüpfen, bleibt dem letzteren angesichts der Krisensituation – die ja regelmäßig die Voraussetzung der Befähigung ist – nur die Wahl, entweder das Befähigungsgesetz der Regierung abzulehnen, und ihr damit das Mißtrauen auszusprechen oder die Befähigungsgesetze, so wie sie verlangt wurden, zu billigen. Wenn nun die Regierung während der Zeit der Befähigung mittels Décrets-lois Maßnahmen ergreift, die vielleicht nicht ganz dem Wunsch des Parlaments entsprechen, dann würde es bei der Anwendung der obigen Kontrollmöglichkeiten – unter Mißbilligung dieses Tätigwerdens – derselben das Mißtrauen aussprechen. Dies würde beim Rücktritt dieser Regierung zur Folge haben, daß zu den wirtschaftlichen oder finanziellen Krisen auch noch eine Regierungskrise heraufbeschworen wird. Aber Regierungskrisen angesichts anderer innerer und äußerer Krisen will das Parlament in der Regel vermieden wissen, um den hierbei oft frei werdenden totalitären Tendenzen im Staat nicht auch noch Vorschub zu leisten; denn nach Beilegung derartiger Krisen ist eine Regierung, die sich der parlamentarischen Demokratie zugehörig fühlt, schnell wieder in ihre Schranken zu verweisen – die sie während einer Krise mittels Décrets-lois unter Umständen durchbrochen hatte –, das Erscheinen einer totalitären Regierung jedoch würde die Gefahr in sich bergen, daß der Parlamentarismus in seinem Bestand nicht nur bedroht, sondern auch beseitigt werden könnte. Aus diesen Erwägungen wird auf die theoretisch anwendbaren Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes gegenüber den Décrets-lois der Exekutive verzichtet.

¹⁾ Chambres des députés, débats, J. O., 6. Februar 1924, S. 505.

Zum Teil wirkungsvoller als die politische Kontrolle der Décrets-lois wird sich deren richterliche Kontrolle erweisen, von der im folgenden Abschnitt die Rede sein wird.

2. Abschnitt: Die richterliche Kontrolle der Décrets-lois.

Wenn die politische Kontrolle der Décrets-lois es dem Parlament ermöglichen soll, die Exekutive an einem Mißbrauch ihrer erweiterten Normsetzungsbefugnis zu hindern – diese Kontrolle betrifft also insoweit nur das Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive –, ist es die Aufgabe der richterlichen Kontrolle der Décrets-lois, den einzelnen Staatsbürger vor Maßnahmen zu schützen, die auf einer mißbräuchlichen Anwendung der erweiterten Normsetzungsbefugnis (den Befähigungsgesetzen) beruhen – bei dieser Kontrolle stehen sich also die Exekutive und der einzelne, von einem Décret-loi betroffene Staatsbürger gegenüber. Von dieser letztgenannten Tatsache ausgehend, erheben sich nunmehr die Fragen: Welches Rechtsmittel ist dem einzelnen Staatsbürger gegen einen Gewaltmißbrauch (*excès de pouvoir*) der Exekutive mittels Décrets-lois gegeben, und unter welchen Voraussetzungen kann er sich dieser Mittel bedienen?

Bevor auf diese Frage eine Antwort gegeben werden kann, muß zunächst generell festgestellt werden, ob die Décrets-lois überhaupt dazu geeignet sind, von französischen Gerichten überprüft zu werden. Denn die Rechtsnatur der Décrets-lois – zum Teil Verordnungen, weil sie von der Exekutive in der gleichen Form wie dieselben erlassen werden, zum anderen Teil Akte der Legislative, weil sie die sonst nur Gesetzen zukommende Fähigkeit besitzen, andere in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können – ließ Zweifel an ihrer richterlichen Überprüfbarkeit aufkommen. Betrachtet man nämlich die Décrets-lois als Akte der Legislative, also als Gesetze, so wären sie einer richterlichen Kontrolle nicht zugänglich, weil kein französisches Gericht Gesetze in irgendeiner Weise überprüfen darf. Anders, wenn man die Décrets-lois als Verordnungen ansieht, dann ist ihr Inhalt auf die Vereinbarkeit mit den ihnen zugrunde liegenden Gesetzen möglich.

Als allseits unbestritten sei vorweggenommen, daß die Décrets-lois, die vom Parlament bereits „ratifiziert“ worden sind, einer richterlichen Kontrolle nicht mehr unterzogen werden können. Denn durch diese „ratification“ haben sich die Décrets-lois nach unbestrittener Lehre und Rechtsprechung¹⁾ in einfache Gesetze umgewandelt. Ein „recours pour excès de pouvoir“ gegen Gesetze ist, wie schon ausgeführt, nicht möglich.

¹⁾ Diese Ansicht der Rechtsprechung wird aus folgendem Urteil des Conseil d'Etat geschlossen: Conseil d'Etat vom 6. Februar 1931, Conseil d'Etat vom 27. Januar 1937 u. a.

Gleichermaßen hat der Conseil d'Etat die richterliche Kontrolle der Décrets-lois abgelehnt, gegen die vor ihrer „ratification“ Klagen anhängig wurden und die dann im Laufe dieses anhängigen Verfahrens ratifiziert worden sind, also bevor ein Urteil erging. Die Klage wurde dann mit dem Eintritt der „ratification“ als unzulässig abgewiesen. Der Conseil d'Etat formulierte diese Entscheidung wie folgt:

„Considérant que, depuis l'introduction du pourvoi, le décret attaqué a été ratifié par la loi du . . . ; qu'il suit de là que la légalité de ce décret n'est plus aujourd'hui susceptible d'être discuté par la voie contentieuse“¹⁾.

Diese Rechtsprechung wurde von der rechtswissenschaftlichen Lehre – allerdings ohne Erfolg – heftig angegriffen²⁾. Sie ging davon aus, daß zur Zeit der Klageerhebung das Décret-loi nach kein Gesetz, sondern ein Akt der Verwaltung war, der regelmäßig vor dem Conseil d'Etat einer Prüfung unterzogen werden könne. Das Prüfungsverfahren sei damit rechtmäßig anhängig geworden. Wenn nunmehr im Verlaufe des Rechtsstreits die „ratification“ erfolge, so müsse festgestellt werden, daß dieselbe keine rückwirkende Kraft besitze, derzufolge das Décret-loi seit seinem Inkrafttreten schon in ein einfaches Gesetz umgewandelt sei. Dies könne nur dann angenommen werden, wenn ausdrücklich im Rahmen der parlamentarischen „ratification“ eine derartige Wirkung festgelegt worden sei, was aber in den genannten Fällen nicht vorlag. Außerdem würde diese Entscheidung des Conseil d'Etat gegen das geltende Prinzip verstoßen, wonach keine Autorität der Rechtsprechung ein Verfahren aus ihren Händen geben kann, solange dasselbe bei ihr ordnungsgemäß anhängig gemacht worden sei. Zuletzt wird noch darauf hingewiesen, daß ein Urteil sich allein auf den Tag zu beziehen habe, an dem der zu beurteilende Sachverhalt rechtshängig geworden sei, nicht aber auf den Tag, an dem das Urteil ergehe. Wenn praktisch also zur Zeit des *excès de pouvoir* das betreffende Décret-loi noch vor seiner „ratification“ stand, also noch nicht als Akt der Legislative zu betrachten gewesen sei, dann könne der Conseil d'Etat eine Überprüfung desselben – unter Berücksichtigung des genannten Zeitpunkts – nicht einfach ablehnen, indem er sich darauf berufe, daß für ihn und sein Prüfungsrecht die Zeit der Urteilsfindung ausschlaggebend sei.

Wie verhält es sich nun endlich mit den Décrets-lois, die noch nicht durch „ratification“ in einfache Gesetze umgewandelt sind? Unterliegen sie regelmäßig der richterlichen Kontrolle? Bis zum Urteil des Conseil d'Etat vom 30. Mai 1930 hatte sich derselbe auf den Standpunkt gestellt, die Décrets-lois seien als Akte der Legislative zu betrachten – also auch vor ihrer „ratifica-

1) Vergl. Conseil d'Etat vom 6. November 1929, Braye; Conseil d'Etat vom 6. Februar 1935, Syndicat du commerce . . . ; etc.

2) Duguit, Manuel de droit constitutionnel, 4. Auflage 1924, Bd. IV, S. 782 ff.; Mignon, a. a. O., S. 220 ff., S. 275 ff.; Devaux, Le régime de décrets, Paris 1927, S. 40.

tion“ – und sie seien als solche jeglicher Nachprüfung zwecks „annulation“ wegen excès de pouvoir nicht unterworfen, weil nach französischem Recht – wie schon mehrfach erwähnt – eine Nachprüfung von Akten der Legislative nicht möglich ist¹⁾).

Diese Rechtsprechung wurde heftig und mit Erfolg angegriffen, denn bei konsequenter Anwendung derselben wäre damit einer legalen Staatsumwälzung Tür und Tor geöffnet gewesen²⁾. „Wäre nämlich die Ansicht des Conseil d'Etat richtig gewesen, dann hätte theoretisch die Regierung auf dem Verordnungswege mittels Décrets-lois und gestützt auf die ihr gegebene Befähigung das Befähigungsgesetz selbst ändern und sich damit zum alleinigen Inhaber der gesetzgebenden Gewalt machen können“³⁾.

Andererseits konnte der Conseil d'Etat auch nicht generell die Décrets-lois als reine Verwaltungsakte bezeichnen, weil sie dadurch zwangsläufig ihren Sinn verlieren würden; denn der gegen ein Décret-loi vorgehende Staatsbürger brauchte sich dann nur auf die Nichtübereinstimmung des Décret-loi mit einem bestehenden Gesetz zu berufen – das ja gerade mittels Décret-loi aufgehoben oder abgeändert werden soll! – um mit seiner Klage durchzudringen. „Mit der gesetzesändernden Kraft der Décrets-lois, worauf es ja gerade ankam, wäre es vorbei gewesen, und jede Aktion der Regierung wäre in sich zusammengebrochen“⁴⁾.

Welchen Weg hat nun der Conseil d'Etat seit 1930 aus diesem Dilemma gefunden? Ohne auf die Rechtsnatur der Décrets-lois und ihre Vereinbarkeit mit dem französischen Rechtssystem einzugehen, hat er sich zur Überprüfung derselben vor ihrer sogenannten „ratification“ allein unter Berufung auf den Artikel 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 gestützt, wo es heißt:

„Le Conseil d'Etat statue souverainement ... sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives.“

Der Conseil d'Etat legt hierbei dieses Gesetz rein formell aus, d. h. es kommt bei der Zuständigkeitsbegründung des Conseil d'Etat nicht auf den Normgehalt an – es ist also gleichgültig, ob es sich bei den Décrets-lois um Akte der Verwaltung oder um Akte der Legislative handelt –, sondern allein darauf, von welchem Organ – hier also die Exekutive – sie ausgehen. Zweifellos führt diese Entscheidung rechtsdogmatisch zu keinem befriedigenden Ergebnis⁵⁾,

1) Waline, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 5. Auflage 1950, S. 26

2) Ballreich, a. a. O., S. 334.

3) Ballreich, a. a. O., S. 334.

4) Ballreich, a. a. O., S. 335.

5) Ballreich, a. a. O., S. 335.

sie entsprach aber den Absichten, die das französische Parlament bei der Einführung des Systems der Décrets-lois hatte; denn da sich der Conseil d'Etat nur dahingehend für zuständig erklärte, daß die Décrets-lois vor ihrer „ratification“ auf ihre Vereinbarkeit mit den im Befähigungsgesetz enthaltenen Begrenzungen zu überprüfen seien, war ein erwünschtes Regulativ für die Zeitspanne geschaffen, die zwischen dem Inkrafttreten der Décrets-lois und ihrer späteren „ratification“ durch das Parlament lag.

Um wieder auf den Ausgangspunkt der obigen Erörterung zurückzukommen, kann also festgestellt werden, daß die Décrets-lois allein vor ihrer „ratification“ von französischen Gerichten überprüft werden können. Die Prüfungszuständigkeit hierfür liegt allein beim Conseil d'Etat, der dieses Verfahren im Rahmen des Artikel 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 an sich gezogen hat.

Das vom französischen Staatsbürger einzulegende Rechtsmittel ist der sogenannte „Recours pour excès de pouvoir“, das etwa mit der Anfechtungsklage im deutschen Recht vergleichbar ist¹⁾.

Welche Voraussetzungen müssen nun vorliegen, damit sich der französische Staatsbürger, der gegen die Maßnahmen eines Décrets-lois vorgehen will, des recours pour excès de pouvoir bedienen kann?

Nach Bonnard²⁾ sind die Voraussetzungen für den recours pour excès de pouvoir beim Vorliegen aller „irrégularités“ gegeben, die geeignet sind, den angegriffenen Akt zu annullieren. So können sich also derartige „irrégularités“ bei den Décrets-lois nur auf die Bedingungen und Begrenzungen beziehen, wie sie in den ihnen zugrunde liegenden Befähigungsgesetzen enthalten sind. Als Bedingungen dieser Art kann im Befähigungsgesetz die Zuständigkeit zum Erlaß von Décrets-lois auf ein bestimmtes Organ der Exekutive beschränkt sein, die Form ihrer Ausarbeitung kann an bestimmte Bedingungen geknüpft sein – Vorlage beim Ministerrat oder den Parlamentsausschüssen zwecks Einsichtnahme etc. –. Das Befähigungsgesetz kann weiter Beschränkungen in Bezug auf die zu regelnden Materien oder Gebiete aufweisen sowie Fristen festlegen, in welchen die Décrets-lois erlassen werden müssen oder sie zwecks „ratification“ dem Parlament vorzulegen sind. Neben dem materiellen Inhalt der Décrets-lois können die Befähigungen auch das generell mit ihnen zu erreichende Ziel umreißen.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß ein Verstoß gegen irgendeine dieser Bedingungen oder Begrenzungen, wie sie im Befähigungsgesetz enthalten sind, den recours pour excès de pouvoir begründen können, wobei allerdings stete Voraussetzung bleibt, daß das betreffende Décret-loi noch nicht vom Parlament ratifiziert ist.

1) Ausführlich hierzu W. Lücking, Die Grundlagen der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 65 ff.

2) Bonnard, Précis de droit administratif, 3. Auflage, 1940, S. 272 ff.

Ist im Befähigungsgesetz eine „ratification“ nicht vorgesehen, wie bei einem großen Teil dieser Gesetze der IV. Republik, wo also das Einschreiten der Exekutive mittels Décrets-lois deshalb erfolgt, weil es sich hier um sogenannte „matières réglementaires par nature“ handelt, so entschied sich der Conseil d'Etat dazu, dieselben wie gewöhnliche Verordnungen zu behandeln, d. h. sie jeweils auf die Vereinbarkeit mit den ihnen zugrunde liegenden Gesetzen – das erste Gesetz dieser Art war das Befähigungsgesetz vom 17. August 1948 – zu prüfen¹⁾.

Soweit die Décrets-lois ohne eine parlamentarische Befähigung ergangen sind, ist auch hier ein Prüfungsrecht des Conseil d'Etat nach der Vorschrift des Artikels 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 anzunehmen²⁾. Dies aus folgenden Gründen: Wenn schon ein Décret-loi angefochten und annulliert werden kann, obwohl ihm ein Befähigungsgesetz zugrunde liegt, welches allerdings überschritten wurde, um wieviel mehr muß dann ein Décret-loi den gleichen Folgen unterliegen, wenn es ohne jegliche Befähigung ergangen ist³⁾.

V. Teil: Zusammenfassung

Das Ziel dieser Arbeit war es, die Décrets-lois in ihrer geschichtlichen Entwicklung sowie in ihrer rechtlichen und rechtspolitischen Problematik aufzuzeigen. Als Tatsache offenbarte sich hierbei, daß die Décrets-lois, deren Erscheinen man als Folge sowohl des Ersten als auch des Zweiten Weltkrieges bezeichnen kann, überwiegend in Krisensituationen mannigfaltiger Art aufzutreten pflegen. Die Veranlassung zur Schaffung des erweiterten Normsetzungsverfahrens mittels Décrets-lois ging hierbei fast regelmäßig von der Exekutive aus, die vom Parlament zum Erlaß von Décrets-lois befähigende Gesetze verlangte. Das Parlament leistete anfangs heftigen Widerstand gegen dieses Verfahren der Normsetzung, um sich jedoch bald in einer Art „amor fati“-Stimmung zu ergeben.

Das Wesen der Décrets-lois, in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments aufheben oder abändern zu können, stand und steht noch heute nach der überwiegenden Rechtsüberzeugung im Widerspruch zu dem Prinzip der Gewaltenteilung und dem Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes gegenüber allen anderen Akten des Staates. Ebenso ist man sich in der französischen Rechtswissenschaft fast einhellig darin einig, daß eine Übertragung der Normsetzungsgewalt der Legislative auf die Exekutive – soweit sie über die normale Verordnungsgewalt der Regierung hinausgeht – nicht mit den Verfassungen Frankreichs der III. und IV. Republik vereinbar war; denn die Fähigkeit, Gesetze zu

1) Conseil d'Etat vom 10. Februar 1950, Rec., S. 100.

2) und 3) Entscheidung des Conseil d'Etat in dieser Richtung sowie andere rechtswissenschaftliche Literatur konnte von dem Verfasser nicht gefunden werden, weshalb auch die obige Folgerung ohne jegliche Literatur vom Verfasser gezogen wurde.

erlassen – aufzuheben oder abzuändern, was ja das gleiche bedeutet – wird nicht als ein übertragbares Recht des Parlaments betrachtet, sondern als eine Funktion, die das gesamte französische Volk als Souverän dem Parlament überantwortet hat. Funktionen können aber nicht übertragen werden. Wollte man dies trotzdem versuchen, so würde das – nach französischer Ansicht – eine völlige Umwandlung des Staatsaufbaues bedeuten, der vom parlamentarischen Rechtsstaat zum Exekutivstaat führen würde.

Aus diesen Überlegungen heraus und im gleichzeitigen Bedürfnis des modernen Staates in Krisenzeiten nach einer verstärkten Exekutive wurden die Befähigungsgesetze mehr oder weniger mit Begrenzungen ausgestattet, als da sind: Zeitlich meist kurz begrenzte Dauer der Befähigung, Beschränkung auf bestimmte neu zu regelnde Materien sowie den Inhalt dieser Neuregelungen, die „ratification“ durch das Parlament innerhalb einer festgelegten Frist und die Möglichkeit des Parlaments, jederzeit durch ein anderes Gesetz gegen die Décrets-lois als eine Art Veto vorgehen zu können – jedenfalls für den Zeitraum, während dem die Décrets-lois noch nicht zwecks „ratification“ dem Parlament vorgelegt sind –.

Doch bald stellte sich heraus, daß diese gutgemeinten Begrenzungen teils durch die Exekutive, teils durch das Parlament als lästige Störungen empfunden und langsam aufgeweicht wurden. Die Exekutive überflutete das Parlament mit einer Unzahl von Décrets-lois, so daß eine genaue Kontrolle des Parlaments praktisch unmöglich wurde, das Parlament verlängerte seinerseits auf Wunsch der Exekutive die im Befähigungsgesetz enthaltenen Fristen betreffend die Dauer der Befähigung oder es begrenzte die zu regelnden Materien im Befähigungsgesetz derart ungenau, daß der Regierung ein kaum zu übersehendes Betätigungsfeld mittels Décrets-lois zur Regelung überlassen war.

Um in diese sich dadurch immer mehr verwirrenden Verhältnisse Klarheit zu bringen, bemühte sich die rechtswissenschaftliche Lehre, dieses Verfahren der Normsetzung in ein verständliches System zu bringen. Es galt hierbei zunächst festzustellen, ob die Décrets-lois als Akte der Legislative zu betrachten seien oder als Akte der Exekutive. Aus dieser Fragestellung entwickelten sich die verschiedenen Theorien über die Rechtsnatur der Befähigungsgesetze und der Décrets-lois. Hierbei konnte weder die Delegationstheorie noch die Delegalisationstheorie, noch die Theorie vom Wegfall des Über-Unterordnungsverhältnisses zwischen Gesetz und Verordnung eine mit der Verfassungswirklichkeit im Einklang stehende Lösung geben. Als allein maßgebender Repräsentant der Rechtsprechung unterließ es der Conseil d'Etat seit 1930 – nachdem er sich bis 1930 auf den Standpunkt gestellt hatte, die Décrets-lois seien Akte der Legislative, die zu überprüfen Gerichte nicht befugt sind – genau Stellung zu beziehen. Vielmehr stellte er nur fest, daß er die Décrets-lois, solange sie noch nicht ratifiziert seien, auf ihre Übereinstimmung mit den Befähigungsgesetzen

überprüfen könne. Nach vollzogener „ratification“ werden nach einhelliger Meinung der französischen Lehre und Rechtsprechung die Décrets-lois automatisch in Gesetze umgewandelt. Sie sind damit, wie alle Gesetze des Parlaments, jeder richterlichen Prüfung entzogen. Neben dieser richterlichen Kontrolle – soweit sie möglich ist – steht noch die parlamentarische Kontrolle der Décrets-lois. Wie sich aus der diesbezüglichen Erörterung ergeben hat, ist diese Art der Kontrolle ohne umfassende Bedeutung.

Aus den schwierigen Kontrollmöglichkeiten der erweiterten Normsetzungsbefugnis der Exekutive mittels Décrets-lois ergab sich mehr und mehr ein Mißbehagen der französischen Öffentlichkeit gegenüber derselben. Dieses Mißbehagen fand seinen stärksten Ausdruck bei der Gestaltung der Verfassung der IV. Republik im Jahre 1946, als die Verfassungsgeber im Artikel 13 der Verfassung ausdrücklich unter Hinweis auf die Unhaltbarkeit der Praxis der Décrets-lois ein Delegationsverbot betreffend die Übertragung gesetzgebender Gewalt festlegte.

Trotz dieser unzweideutigen Absage der Verfassungsgeber der IV. Republik konnte das Verfahren der Décrets-lois nicht beseitigt werden. Es lebte mit dem Gesetz vom 17. August 1948 wieder auf, und zwar in der Form einer Neuregelung der Normsetzungskompetenzen zwischen Legislative und Exekutive. Die Exekutive bekam ganze Gesetzgebungsbereiche übertragen mit der Bemerkung, es handele sich um sogenannte „matières réglementaires par nature“. In diesen Gebieten konnten durch die Exekutive wiederum frühere, aber noch in Kraft befindliche Gesetze des Parlaments – soweit sie zu den im Gesetz aufgezählten „matières réglementaires par nature“ gehörten – aufgehoben oder abgeändert werden. Als Neuerung gegenüber den früheren Befähigungen der III. Republik fällt dabei auf, daß die Übertragung der Normsetzungsbereiche nicht auf eine Regierung beschränkt war, sondern auf unbeschränkte Zeit gelten sollte. Die in diesen Materien ergehenden Akte der Exekutive werden als reine Akte der Verwaltung betrachtet, wodurch sie regelmäßig einer richterlichen Nachprüfung unterliegen. Sie bedürfen daher auch keiner sogenannten „ratification“.

Nach der Rechtsauffassung der überwiegenden Mehrheit der rechtswissenschaftlichen Lehre sieht man in diesem Verfahren eine Rückkehr zur Praxis der Décrets-lois und eine Übertretung des Delegationsverbotes des Artikel 13 der Verfassung von 1946. Denn in der Überlassung von Materien an die Exekutive, die einmal der Legislative zugehört haben, müsse, gleichgültig im Rahmen welchen Verfahrens das geschieht, eine Übertragung rechtsetzender Gewalt gesehen werden, wie sie der Artikel 13 der Verfassung gerade verhindern wollte. Aus diesen Gründen ist die Diskussion über die Problematik der parlamentarischen Befähigungen und der Décrets-lois in Frankreich bis jetzt noch nicht abgeschlossen, vielmehr dauert sie auf Seiten der rechtswissenschaftlichen

Lehre, der Rechtsprechung und der breiten Öffentlichkeit weiter an. Man sucht nach einer befriedigenden Lösung, die bisher nach der Meinung aller Interessierten noch nicht gefunden worden ist. Vorschläge, wie die Verstärkung der Funktion des Conseil de la République im Gesetzgebungsbereich – bekanntlich hat die Verfassung von 1946 dieser Institution nur eine sehr beschränkte Kompetenz auf diesem Gebiet zubilligt – oder eine im einzelnen scharf umgrenzte verfassungsmäßig verankerte Delegationserlaubnis sind aus dem Diskussionsstadium nicht herausgekommen. An scharf umrissenen, konkreten Vorschlägen fehlt es noch völlig. Allein die Zukunft wird zeigen, welche Wege Frankreich in dieser Hinsicht gehen will, wie es die Notwendigkeit einer verstärkten Exekutive in Krisenzeiten mit der demokratischen Grundordnung unter Beibehaltung der darin enthaltenen unabdingbaren Prinzipien vereinbaren wird.

VI. Teil: Nachwort

Die vorliegende Arbeit beschäftigte sich allein mit den Décrets-lois, wie sie in der III. und IV. Republik Frankreichs in Erscheinung traten. Nach Abschluß der Arbeit wurde die IV. Republik durch die V. abgelöst. Die Verfassung der V. Republik trat am 4. Oktober 1958 in Kraft. Die neue Verfassung weist grundlegende Änderungen in der dargelegten Materie auf, die hier in Kürze aufgezeigt werden sollen.

Die Artikel 34 und 37 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 haben eine grundlegende Neuregelung des Verhältnisses zwischen Gesetz und Verordnung in Frankreich geschaffen¹⁾.

An die Stelle des formellen Gesetzesbegriffs – wie er die Verfassung der III. und IV. Republik durchzog – tritt der sog. materielle Gesetzesbegriff, d. h. nur die Normierung der Gebiete, wie sie im Art. 34 der Verfassung aufgezählt

1) Art. 34: „La loi est votée par le Parlement.
La loi fixe les règles concernant:

les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats; – l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie. La loi fixe également les règles concernant:

le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales; la création de catégories d'établissements publics; les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'état; les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur privé. La loi détermine les principes fondamentaux: de l'organisation générale de la Défense Nationale; de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources; de l'enseignement; du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; du droit du travail, du droit syndical et de la Sécurité sociale. Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'état dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'état. Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.“

sind, können Gegenstand von Gesetzen sein, die in der Regel vom Parlament zu erlassen sind. Die Realisierung dieser Gesetze kann allerdings mittels Durchführungsverordnungen der Exekutive überlassen werden. Demgegenüber sind alle die Materien, die im Artikel 34 der Verfassung nicht aufgezählt sind, in den alleinigen Verordnungsbereich der Exekutive übergegangen. Diese Regelung ist im Art. 37 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 festgelegt¹⁾. Das Parlament kann sich in diesen Gebieten nicht gesetzgeberisch betätigen.

Damit sind nunmehr zwei Typen von Verordnungen in Frankreich geschaffen worden²⁾:

- a) Die autonome Verordnungsgewalt, wie sie sich aus dem Art. 37 Abs. I der Verfassung vom 4. Okt. 1958 ergibt (Art. 37 der Verfassung ist dabei mit dem Art. 34 der Verfassung in Bezug zu setzen).
- b) Die gesetzesabhängige Verordnungsgewalt, deren Grundlage in der Normierungszuweisung durch das Parlament zu erblicken ist.

Die Schaffung dieser zwei Arten von Verordnungen hat zur Folge, daß die Verordnungen unter a) gleichrangig neben den Gesetzen des Parlaments stehen, d. h. ein Über-Unterordnungsverhältnis zwischen beiden nicht mehr besteht. Hierzu gesellt sich noch die Besonderheit, daß das Parlament, das normalerweise gleichrangige Normen aufheben oder abändern kann, trotz dieser Gleichrangigkeit in den ausschließlich der Exekutive vorbehaltenen Bereich nicht eingreifen darf³⁾.

Die Verordnungen unter b) wiederum entsprechen dem Verordnungsbegriff, wie er im Rahmen der Verfassungen der III. und IV. Republik bereits im Teil I der Arbeit beschrieben wurde.

Im Rahmen dieser eben aufgezeigten Neuregelung der Verfassung ist der Erlass von Décrets-lois nur noch in den Gebieten denkbar, die der parlamentarischen Gesetzgebung vorbehalten sind, weil für alle übrigen Gebiete die Exekutive ohnehin allein normsetzungsbefugt ist.

Im Gegensatz zu den Verfassungen der III. und IV. Republik – die, wie wir gesehen haben, die Möglichkeit der Normierung mittels Décrets-lois nicht zu-

¹⁾ Fortsetzung der vorseitigen Anmerkung 1):

Art. 37 der Verfassung vom 4. Oktober 1958:

„Les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.“

²⁾ Vgl. Jean de Soto, Revue du Droit Public, 1959, S. 292/293.

³⁾ Eine Ausnahme von dieser Regel kann das Parlament nur durch die schwer durchführbare Verfassungsänderung erreichen, derzufolge ein bisher der Exekutive zugehöriges Gebiet in den Verfassungsartikel 34 aufgenommen würde.

ließen – legt die Verfassung der V. Republik im Art. 38 dieses Normsetzungsverfahrens für besondere Notzeiten ausdrücklich fest. Der Artikel 38 der Verfassung lautet:

„Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.“

Damit sind die Auseinandersetzungen um die Verfassungsmäßigkeit dieses Normsetzungsverfahrens – wie wir sie während der III. und IV. Republik beobachtet haben – in der V. Republik nicht mehr möglich. Die Gegner dieses Normsetzungsverfahrens können ihre Kritik nur noch gegen den Artikel 38 der neuen Verfassung richten, indem sie ihm ein Abweichen von den hergebrachten demokratischen Spielregeln vorwerfen. Allein die Zukunft kann zeigen, wie sich die verantwortlichen Politiker der neuen verfassungsrechtlichen Mittel bedienen, ob zum Nutzen oder zum Nachteil der Demokratie.

Lebenslauf

Dieter A. Rückert, geboren am 17. Juli 1932 in Ingelheim am Rhein; Sohn des Dr. jur. Georg Rückert, Regierungspräsident für Rheinhessen, und seiner Ehefrau Martha, geborene Werner.

Reifeprüfung am Sebastian-Münster-Gymnasium in Ingelheim am Rhein im März 1952.

Vom Sommersemester 1952 bis Sommersemester 1957 Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten in Mainz und Heidelberg.

Im Jahre 1958 Forschungs-Stipendiat an der Faculté de Droit und Institut d'Etudes Politiques der Universität Paris.

Erstes juristisches Staatsexamen am 14. November 1957 vor dem Justizprüfungsamt beim Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz in Mainz.

Seit 27. Februar 1958 im rheinland-pfälzischen Vorbereitungsdienst.

Mündliche Doktorprüfung am 26. Februar 1960.

